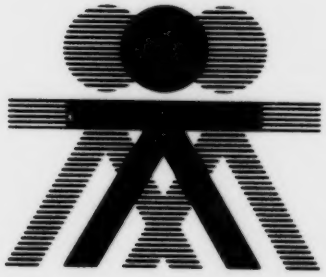
Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Le Protecteur du citoyen

Rapport annuel 1985



Le contenu de cette publication a été rédigé par
le Protecteur du citoyen

Cette édition a été produite par
la Direction générale
des publications gouvernementales

Dépôt légal — 4e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-5510-8812-7
ISSN: 0701-5984

© Gouvernement du Québec

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 28 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, j'ai l'honneur de vous transmettre le seizième rapport annuel de mes activités et de mes recommandations. Ce rapport couvre l'année 1985.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Protecteur du citoyen,

Yves Labonté

Québec, le 1er octobre 1986

Table des matières

Introduction 7

Partie I
Deux événements marquants 13

1.1 Le Congrès 1985 des ombudsmans canadiens à Québec 13

1.2 Le rapport d'enquête du Protecteur du citoyen: Le respect des droits des personnes incarcérées 14

Partie II
Les principales causes de lésion 19

2.1 Délai déraisonnable 19

2.2 Erreur de fait ou de droit 20

2.3 Simple négligence ou maladresse 22

2.4 Acte non conforme à la loi ou aux règlements 23

2.5 Problème de système 23

2.6 Acte non conforme aux directives ou au processus établis 24

2.7 Acte injuste, déraisonnable ou discriminatoire 25

2.8 Abus de pouvoir 27

2.9 Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité 27

2.10 Autres 28

Partie III
Quelques interventions personnelles du Protecteur du citoyen 29

3.1 On ne saurait changer les règles du jeu en cours de route 29

3.2 Une trop grande tolérance et un manque de fermeté 30

3.3 Un problème de pollution qui remonte à plus de 20 ans 31

3.4 Le préjudice causé par l'effet rétroactif d'une loi 33

3.5 Une interprétation controversée de la loi à propos de la rente de conjoint survivant 33

3.6 Le non-respect d'un contrat de travail 34

3.7 Une attitude trop rigide et déraisonnable 35

3.8 Une décision raisonnable du Ministère 35

Partie IV
Quelques données administratives 37

4.1 Les ressources budgétaires 37

4.2 Les statistiques opérationnelles 38

Introduction

Dans la présente introduction, j'aimerais saisir les membres de l'Assemblée nationale d'un certain nombre de problèmes qui confrontent l'institution dont on m'a confié la responsabilité. J'ose espérer, pour le bénéfice des citoyens que j'ai mission de protéger, que mes propos susciteront chez les parlementaires une réaction dynamique.

Le soutien de l'Assemblée nationale

La première question que j'aimerais soulever a trait aux nécessaires relations que le Protecteur du citoyen doit entretenir avec l'Assemblée nationale. Désigné par cette assemblée pour agir en son nom et place, le Protecteur du citoyen ne peut accomplir adéquatement le mandat qui lui est confié sans l'appui des parlementaires. Cet appui ne doit cependant pas se traduire uniquement par une simple manifestation de confiance au moment de la nomination du titulaire. Il doit être maintenu tout au long de l'exercice du mandat et, le cas échéant, prendre la forme d'une intervention active et vigoureuse pour obtenir d'un ministre ou d'un président récalcitrant la réparation d'un préjudice dénoncé par le Protecteur du citoyen.

Sous ce dernier aspect, il faut bien le dire, le soutien des parlementaires s'est avéré inexistant. Aucune des situations que mes rapports antérieurs ont exposées n'a eu un quelconque écho à l'Assemblée nationale. Il est vrai que ces situations sont peu nombreuses, car dans la très grande majorité des cas où nous estimons qu'il y a eu lésion, nous parvenons à obtenir des ministères ou organismes concernés les corrections souhaitées. Il est vrai aussi que les problèmes soulevés ne sont pas toujours d'envergure nationale. Mais quand il s'agit des droits des citoyens, on ne peut se contenter d'obtenir satisfaction «dans la très grande majorité des cas» et on ne peut se désintéresser d'un problème parce que l'enjeu, en termes économiques, par exemple, est peu considérable. N'y aurait-il qu'un seul cas par année même jugé de peu d'importance où les droits d'un citoyen seraient brimés que les parlementaires se devraient d'épauler le Protecteur du citoyen pour éviter que cette injustice ne soit commise. Le législateur l'a voulu ainsi qui invite le Protecteur du citoyen à faire rapport à l'Assemblée nationale quand on se refuse ou tarde à donner suite à ses recommandations. L'Assemblée nationale doit alors jouer son rôle d'ultime rempart des droits des citoyens.

L'article 27 de sa loi offre au Protecteur du citoyen deux voies d'accès à l'Assemblée nationale: le rapport annuel et le rapport spécial.

J'ai déjà signalé le peu — je devrais dire l'absence — de résonnance que mes rapports annuels antérieurs ont suscité à l'Assemblée nationale. À cela, il y a plusieurs raisons qui ne sont pas toutes attribuables à l'apathie des parlementaires. Quelles que soient d'ailleurs ces raisons, le problème serait aisément contourné si seulement on mettait en application l'article 116 des règles de procédure de l'Assemblée nationale. Cet article stipule, en effet, que la Commission de l'Assemblée nationale doit entendre, chaque année, le Protecteur du citoyen. Il y a là une mesure qui, si elle était respectée, me permettrait, entre autres, d'attirer l'attention des parlementaires sur les aspects les plus importants de mon rapport. Malheureusement, je n'ai jamais été convoqué pour cette rencontre annuelle avec ceux-là mêmes qui représentent les citoyens dont on m'a demandé de protéger les droits.

Quant au rapport spécial, qui vise à faire débloquer un dossier particulier qu'un ministre ou un président d'organisme n'a pas osé régler, il m'était jusqu'ici, à toutes fins utiles, impossible d'y avoir recours. En effet, il me paraît évident que l'esprit sinon la lettre de la loi exige qu'une démarche préliminaire auprès du Gouvernement s'impose avant de saisir l'Assemblée nationale d'un problème. Mais, et c'est là ou le bât blesse, aucun mécanisme n'a été prévu pour que le Protecteur du citoyen puisse officiellement, en application de l'article 27 de sa loi, aviser le Gouvernement des difficultés qu'il rencontre à faire respecter ses recommandations. Comme, par ailleurs, pour sauvegarder l'impartialité qui doit être la sienne, le Protecteur du citoyen ne relève d'aucun ministre en particulier, il lui est présentement impossible, en l'absence d'un mécanisme quelconque, de faire entendre sa voix au Conseil des ministres, encore moins d'y défendre ses dossiers.

Dès lors, les dossiers qu'un ministre ou un président d'organisme se refuse à régler à la satisfaction du Protecteur du citoyen et qui, dans ces circonstances, devraient être portés à la connaissance du Gouvernement, traînent en longueur. Ils sont parfois repris à la faveur de l'arrivée d'un nouveau ministre ou d'un nouveau président d'organisme. Comme très souvent ceux-ci s'en remettent à leurs fonctionnaires, qui eux ont généralement la vie plus longue, la décision risque d'être la même et, pendant tout ce temps, un citoyen, du moins c'est l'avis de son Protecteur, demeure lésé.

Devant cette impasse dont je lui faisais part, le Secrétaire général du Conseil exécutif a accepté de servir d'intermédiaire pour acheminer au Gouverne-

ment mes dossiers bloqués au niveau ministériel. J'ignore encore le succès que pourra avoir cette procédure. Il me semble cependant qu'une modification à la loi serait souhaitable qui inviterait le Protecteur du citoyen à donner avis non pas au Gouvernement mais au Premier ministre lui-même. Celui-ci dispose de tout le pouvoir nécessaire pour, s'il est d'accord avec la recommandation du Protecteur du citoyen, soit exercer une pression sur un ministre ou un président récalcitrant, soit soumettre le cas au Cabinet. Un avis adressé directement au Premier ministre qui, après un laps de temps raisonnable, n'aurait pas eu la suite souhaitée, ouvrirait au Protecteur du citoyen la voie à l'Assemblée nationale.

Convocation annuelle du Protecteur du citoyen à la Commission de l'Assemblée nationale et, lorsque requis, dépôt de rapports spéciaux à l'Assemblée, voilà des moyens privilégiés pour que s'établissent des relations soutenues entre le Protecteur du citoyen et les parlementaires.

Le manque de personnel

Si on se réfère aux tableaux statistiques et, en particulier au tableau 1, on constatera que, mise à part l'année 1980 où les requêtes ont atteint un sommet anormal, le nombre d'interventions qui nous ont été demandées a progressé d'une façon constante. Nous en avons dénombré 15 319 en 1985; on en comptait 3 342 seulement en 1970 et 6 051 en 1975. Le personnel cependant pour répondre à cette demande croissante n'a pas augmenté dans la même proportion.

Depuis mon entrée en fonction, j'ai dû en deux occasions m'adresser au Gouvernement pour obtenir le renfort qui me permettrait de maintenir la réputation que mes prédécesseurs avaient soigneusement méritée à l'institution, soit celle d'un organisme efficace, à réaction rapide et simple. Les deux fois on a réagi favorablement à mes demandes sans, cependant, y donner suite intégralement. Celles-ci ayant été plus que conservatrices, il a donc fallu se débrouiller avec le très strict minimum. Nous l'avons fait, mais à quel prix?

Au prix d'une surcharge de travail indécente pour notre personnel avec les conséquences que cela comporte: frustration de ne pouvoir pousser plus avant une enquête parce qu'il faut aller au plus pressé et passer à la suivante; angoisse de voir l'inventaire de dossiers non traités s'épaissir alors que la direction rappelle constamment la nécessité d'une réponse prompte à toutes les demandes et que, d'autre part, les requérants s'impatientent; consécration des heures de loisir à se ressourcer et à prendre connaissance des multiples modifications aux nombreuses lois dont il nous faut surveiller l'application par les fonctionnaires; impossibilité pratique de délaisser le travail pour prendre part aux congrès et colloques des collègues des mêmes professions; impossibilité de bénéficier des programmes de formation et de perfectionnement à moins de se résoudre à prendre les bouchées «triples»; enfin, menace de succomber sous le poids de la pression et de se retrouver, ce qui s'est produit malheureusement trop souvent, en congé de maladie.

Au prix aussi de notre absence à peu près totale dans les diverses régions du Québec, hormis celles de la capitale et de la métropole où nos bureaux sont situés. État de choses, à mon sens, inacceptable mais aussi inévitable, compte tenu des ressources requises pour effectuer des visites régionales. Pourtant, une très modeste expérience menée en décembre 1984 dans les Cantons-de-l'Est l'a révélé: de telles visites seraient nécessaires tant pour accroître le degré de notoriété du Protecteur du citoyen auprès des populations régionales que pour offrir à ces populations nos services d'une façon plus personnalisée.

Au prix encore de devoir s'abstenir à peu près complètement d'enquêtes générales, comme celle que nous avons menée dans les centres de détention du Québec. On imagine l'hypothèque dont on grève nos ressources quand il faut dégager une ou deux personnes pour participer à des enquêtes de ce genre, sans compter d'ailleurs la ponction qu'exercent sur notre budget de telles entreprises.

Au prix aussi de devoir se priver d'une équipe, pourtant nécessaire, consacrée à la recherche et au développement de l'institution, toutes les ressources humaines ou presque étant mobilisées pour la solution des cas qui nous sont soumis.

Au prix de devoir accepter l'inacceptable situation où un Québécois sur quatre seulement connaît l'existence du Protecteur du citoyen, comme l'établissait un sondage effectué en avril 1985 par le Centre de sondage de l'Université de Montréal.

Au prix finalement, pour le Protecteur du citoyen, un peu trop naïf à son entrée en fonction, de devoir ravaler un certain nombre de projets dont il avait annoncé la réalisation: projet de publication d'un recueil des prises de position qui, après le premier numéro, a dû être abandonné faute de ressources; projet de remettre à l'Assemblée nationale le rapport annuel avant le 31 mars, comme le veut la loi, ce que, même pour l'année 1985, je n'ai pas réussi à faire; projet d'une éventuelle charte des droits des citoyens dont l'étude n'a pu être sérieusement amorcée; projet de révision de la Loi sur le Protecteur du citoyen qui n'a pu être mené à terme avant la fin de l'année.

À ma courte honte, il me faut donc avouer que je n'ai pu respecter mes engagements. Les hommes politiques, peut-être, me comprendront et ne m'en tiendront pas rigueur!

Mais comment en sommes-nous arrivés à pareille situation, malgré des additions de personnel quand même relativement importantes. La réponse est simple: d'une part, nous avons toujours été soucieux de réduire au minimum nos demandes en personnel si bien que les effectifs additionnels qu'on finissait par nous accorder, en deçà de nos demandes, correspondaient aux statistiques de l'année précédente mais, à peine en place, devenaient déjà insuffisants pour répondre aux requêtes d'interventions sans cesse croissantes.

Je ne voudrais pas gêner mes collègues ombudsmans des autres juridictions canadiennes, mais force m'est de constater que le «ratio» enquêteurs-enquêtes est notablement plus faible au Québec. En Ontario, par exemple, en 1984-1985 on a traité 13 458 demandes qui ont donné lieu à 5 366 enquêtes; pour ce faire on disposait d'un personnel de 126 employés. Au Québec, nous avons traité 11 748 demandes d'interventions dont 4 077 ont exigé une enquête. Notre personnel ne comptait que 43 employés.

Et les citoyens qui n'ont pas de protecteur...

Je viens de signaler le cruel manque de personnel requis pour répondre aux demandes d'interventions qui nous sont faites dans le cadre de la compétence que la loi actuelle reconnaît au Protecteur du citoyen. Celle-ci, on le sait, est limitée aux ministères et aux organismes dont les membres sont nommés et rémunérés selon la Loi sur la fonction publique. Le problème devient encore beaucoup plus aigu quand on songe aux citoyens aux prises avec des administrations publiques qui échappent à la compétence du Protecteur du citoyen. Je pense ici à tous ceux et celles qui s'estiment lésés par une administration publique et qui, faute de pouvoir recourir aux services du Protecteur du citoyen, se trouvent réduits ou bien à s'engager dans des procédures judiciaires longues et coûteuses ou encore à tout simplement accepter leur sort de victime du système.

Ces dernières années, on s'est d'ailleurs ici et là interrogé sur l'opportunité de doter ces administrations d'ombudsmans qui veilleraient à la protection des droits des citoyens contraints d'avoir recours à leurs services. Et c'est avec raison, car outre qu'il s'agit d'un mécanisme qui a fait ses preuves, on ne voit pas pourquoi on offrirait cette protection aux citoyens dans les seuls cas où ils transigent avec les fonctionnaires provinciaux. En effet, le citoyen aux prises avec quelque administration publique que ce soit, quelle soit municipale, hospitalière, scolaire ou d'une société d'État, se trouve exactement dans la même situation que lorsqu'il doit faire face aux fonctionnaires provinciaux: c'est David devant Goliath. Il serait normal de lui accorder la même protection et de lui permettre d'avoir aux accès aux services du Protecteur du citoyen.

Mais on voit le problème: déjà débordé, quoique très imparfaitement connu, le Protecteur du citoyen peut-il assumer un champ de compétence plus étendu? Comment, en d'autres termes, ramener à des dimensions normales la charge de travail du personnel en place, accroître auprès de la population la connaissance du Protecteur du citoyen et élargir son champ de compétence? Voilà une équation à trois inconnues dont la solution ne paraît pas s'imposer. Pourtant, certaines considérations relatives à mon mandat et à ma façon de l'exercer pourraient aider, je crois, à résoudre cette énigme.

À ses débuts, l'institution du Protecteur du citoyen a dû faire sa place au soleil. Me Louis Marceau y a vu. Il a donné à la loi une interprétation très large qui, j'en suis certain, cherchait à rejoindre l'esprit du législateur même si elle étirait quelque peu le sens des mots employés. Il devançait d'ailleurs ainsi la Cour suprême du Canada qui, dans toutes ses décisions, s'est toujours prononcée en faveur d'une interprétation libérale des lois des ombudsmans. Pour ne rappeler que la plus récente, citons ce texte de l'actel juge en chef Dickson qui rédigea le jugement au nom de ses collègues dans une cause opposant l'ombudsman de la Colombie-Britannique à une société de la Couronne, cause à laquelle je m'étais porté intervenant: «Considérée dans son ensemble, écrit l'honorable juge Dickson, l'Ombudsman Act de la Colombie-Britannique énonce une procédure efficace par laquelle on peut enquêter sur des plaintes, mettre à jour des erreurs et des abus bureaucratiques et prendre des mesures correctives. Elle représente le paradigme des lois réparatrices. Elle doit par conséquent être interprétée d'une façon libérale, fonctionnelle et compatible avec le rôle unique que l'ombudsman est censé jouer[1].» Notre propre loi étant semblable à celle de la Colombie-Britannique et inspirée des mêmes principes, il ne fait aucun doute qu'on tiendrait à son sujet les mêmes propos.

Fort de cette interprétation libérale et, compte tenu du fait que, à l'époque de l'adoption de la loi, le Protecteur du citoyen devenait l'un des rares mécanismes chargés d'assurer la protection des droits des citoyens, on a laissé s'établir à son bureau une tradition qui l'a amené à jouer un rôle très étendu qui, certes, n'est pas étranger à son mandat, mais qui, cependant, avec l'apparition d'autres mécanismes de contrôle, ne lui

1. British Columbia Development Corporation *et al.* et Karl A. Friedmann, ombudsman *et al.* (1984) 2. R.C.S. p. 463.

est plus exclusif. C'est ainsi que, inspirés par le souci éminemment social de rendre service aux plus démunis, nous ne refusons pas notre concours à un assisté social, à un accidenté du travail ou à une victime d'accident d'automobile qui, non satisfait de la décision du fonctionnaire chargé de son dossier, préfère s'adresser à nous plutôt que de faire appel au bureau de révision de l'organisme concerné.

Il y aurait peut-être lieu de réviser cette politique et de nous montrer plus sélectifs dans l'acceptation des demandes d'interventions qui nous sont adressées. On pourrait, par exemple, n'accepter d'intervenir que dans les cas urgents ou encore dans ceux où le problème, surtout eu égard à l'équité, ne saurait être adéquatement réglé par un bureau de révision.

Nul doute qu'en procédant de cette façon nous réduirions sensiblement le volume de dossiers que nous traitons présentement et nous pourrions alors détourner progressivement nos énergies vers les secteurs actuellement laissés sans protection. Il n'est pas impossible que sans un ajout considérable d'effectifs nous puissions opérer cette transformation.

Quoi qu'il en soit, il serait pour moi d'un grand intérêt de connaître les vues des membres de l'Assemblée nationale à ce sujet.

La révision de la loi

Adoptée en 1968, la Loi sur le Protecteur du citoyen n'a jamais été révisée. Pourtant les temps ont changé, des dispositions, jugées nécessaires à l'époque de l'adoption, s'imposent avec moins d'évidence aujourd'hui. D'autre part, l'expérience a révélé certaines lacunes qu'il me paraît important de corriger. Je compte donc remettre au Premier ministre un projet de loi amendant la loi de 1968 que je souhaiterais voir introduit dans le programme législatif du Gouvernement pour la session d'hiver 1987.

Ce projet de loi demandera l'intégration à la fonction publique des employés du Protecteur du citoyen. Ceux-ci bénéficieront de la sorte d'une plus grande mobilité et pourront, de façon réaliste, arrêter un plan de carrière que la situation actuelle rend pratiquement impossible. Cet amendement permettra également au Protecteur du citoyen d'accueillir des personnes compétentes désireuses de joindre ses services mais hésitantes à renoncer à leur statut de fonctionnaires.

Le projet de loi solutionnera certaines difficultés d'interprétation de la loi actuelle et précisera, par le fait même, le champ de compétence que le Gouvernement obtiendra d'ailleurs la possibilité d'élargir quand il le jugera opportun.

Enfin, je proposerai au Gouvernement d'accorder au Protecteur du citoyen l'autonomie administrative qu'exige son statut de «personne désignée» relevant exclusivement de l'Assemblée nationale.

La contestation de la compétence du Protecteur du citoyen

Au cours de l'année 1985, deux institutions ont sérieusement contesté ma compétence à leur égard: le Directeur général des élections et le Conseil de la magistrature.

À l'occasion de la campagne électorale de l'automne 1985, quelques citoyens, menacés d'être privés de leur droit de vote en raison d'erreurs administratives commises par des employés du Directeur général des élections, se sont adressés à moi. Conscient de l'importance de protéger ce droit politique des citoyens et croyant en ma compétence sur les actes du Directeur général des élections et de son personnel, j'ai entrepris d'intervenir d'urgence à l'égard de ces plaintes.

Cependant, à mon étonnement, le Directeur général des élections s'y est opposé au motif que, à titre de personne désignée par l'Assemblée nationale, il n'était pas un organisme du Gouvernement assujetti à la compétence du Protecteur du citoyen. De plus, il a soutenu que, même par ses employés, il n'exerçait pas une fonction administrative mais une fonction de caractère exceptionnel relevant du droit parlementaire.

Compte tenu de cette position du Directeur général des élections et du court délai qui aurait peut-être pu permettre d'apporter des correctifs aux situations déplorables que m'avaient exposées ces citoyens, je n'ai pu leur être utile et ils ont malheureusement été privés de l'exercice de leur droit de voter.

Je ne crois pas qu'il y ait lieu, dans le contexte du présent rapport, d'entrer au coeur du débat juridique concernant le litige qui m'oppose au Directeur général des élections. Je voudrais cependant préciser qu'il m'apparaît essentiel qu'un tel litige soit tranché par le Parlement qui a établi notre mandat à tous deux et qui mieux que quiconque est en mesure de préciser sa volonté à cet égard.

J'estime personnellement que les plaintes dont j'ai été saisi lors de la dernière campagne électorale provinciale démontrent l'impérieuse nécessité qu'à titre de personne impartiale et disponible à faire enquête dès que les droits d'un citoyen sont lésés, je puisse

exercer pleinement mon mandat à l'égard des actes ou des omissions du Directeur général des élections et de son personnel.

C'est pourquoi, dans le projet de loi dont il vient d'être question, je propose que, pour éviter toute équivoque, il soit expressément prévu que le Directeur général des élections et son personnel soient soumis à la compétence du Protecteur du citoyen.

De plus, afin de prévenir toute situation analogue au cours d'élections futures, j'ai pris l'initiative, conformément aux pouvoirs que me confère la loi, de suggérer au ministre délégué à la réforme électorale de modifier la Loi électorale, en s'inspirant de l'article 4 de la Loi électorale du Canada, afin d'accorder au Directeur général des élections le pouvoir d'adapter l'une ou l'autre des dispositions de la Loi électorale lorsqu'elle ne concorde pas avec les exigences d'une situation causée par une erreur, un calcul erroné, une urgence ou une circonstance exceptionnelle ou imprévue. J'ose croire qu'une telle modification permettrait notamment, le cas échéant, au Directeur général des élections de redonner à des électeurs le droit de vote dont ils seraient autrement privés en raison de l'erreur administrative d'une personne chargée d'appliquer la Loi électorale.

Le Conseil de la magistrature s'est également opposé à mon intervention dans ses dossiers.

Il a justifié son opposition en invoquant que «le pouvoir judiciaire étant partie non écrite de la Constitution, il ne peut être scruté par le Protecteur du citoyen à moins d'un texte absolument clair à cet effet». Puisqu'il se considère une «ramification directe» du pouvoir judiciaire, le Conseil de la magistrature affirme donc être exclu du champ de compétence du Protecteur du citoyen.

Je ne peux évidemment pas partager cette position. D'abord, parce que j'estime que le Conseil de la magistrature, même s'il est principalement composé de juges, n'est pas un élément du pouvoir judiciaire proprement dit. De plus, il ne fait aucun doute que le Conseil de la magistrature constitue un organisme du Gouvernement au sens de l'article 15 de la Loi sur le Protecteur du citoyen. Enfin, l'exception prévue à l'article 16 de cette même loi ne vise que les tribunaux et leurs juges, fonctionnaires ou employés agissant dans l'exercice de fonctions judiciaires. Or, telle n'est pas la fonction du Conseil de la magistrature.

Voilà pourquoi, malgré la position du Conseil de la magistrature, j'ai affirmé ma compétence à son égard.

Le rapport annuel 1985

Pour rendre compte annuellement de ses activités et de ses recommandations, comme le veut sa loi constitutive, le Protecteur du citoyen pourrait, à la rigueur, se contenter de présenter les divers tableaux statistiques qui, sous divers aspects complémentaires, retracent l'activivé majeure de l'institution au cours de l'année. Pour garnir d'un peu de chair cet austère squelette, on avait coutume de relater un certain nombre de cas choisis parmi les plus significatifs et regroupés sous le chef des divers ministères ou organismes impliqués. Par la même occasion, on faisait apparaître ce qui nous semblait être les principales lacunes que nous avions décelées dans les opérations des ministères ou organismes recensés.

Cette formule à laquelle j'ai eu recours dans mes deux derniers rapports exigeait de mes collaborateurs et de moi-même une dépense d'énergie et un effort de travail absolument sans commune mesure avec l'impact qui en est résulté.

Cette année, au moment où des contraintes budgétaires et d'effectifs m'obligent à réserver nos efforts à la prestation des services aux citoyens, j'ai pensé, compte tenu de l'expérience des dernières années, rompre avec ce passé et présenter le rapport de mes activités et de mes recommandations d'une façon plus modeste qui, tout en satisfaisant aux exigences de la loi, imposerait sur mes collaborateurs et moi-même un fardeau mieux proportionné aux résultats que, expérience faite, on peut raisonnablement s'attendre d'un tel document.

Le rapport qu'on va lire présentera d'abord un bref compte rendu des deux événements majeurs qui ont marqué l'année 1985, soit le congrès des ombudsmans canadiens et l'enquête menée dans les centres de détention du Québec. Suivra la relation d'un certain nombre de cas qui illustrent la nature des lésions qui donnent lieu à nos interventions. Une troisième partie fera état de certains dossiers qui, faute d'avoir pu être réglés à un niveau inférieur, ont nécessité mon intervention personnelle. Enfin, on pourra, comme par les années passées, prendre connaissance des statistiques qui témoignent de notre activité au cours de l'année écoulée.

Partie I
Deux événements marquants

1.1 Le Congrès 1985 des ombudsmans canadiens

Chaque année, depuis 1972, les ombudsmans canadiens tiennent une conférence au cours de laquelle ils partagent leur expérience et se familiarisent avec les mouvements sociaux les plus pertinents à leur emploi. En 1985, le Protecteur du citoyen du Québec était, pour la première fois, l'hôte de ses collègues canadiens, du 16 au 19 juin inclusivement.

Une quarantaine de délégués et autant d'invités se joignirent aux neuf ombudsmans législatifs provinciaux et aux quatre ombudsmans spécialisés fédéraux. Ils abordèrent les thèmes suivants: l'analyse de la jurisprudence canadienne sur la juridiction de l'ombudsman; la protection des enfants et des personnes en institution; la déclaration des droits du citoyen; le besoin d'un ombudsman fédéral et la régionalisation des services.

Les ombudsmans canadiens adoptèrent officiellement deux résolutions: la première concerne la protection des enfants, victimes d'abus et de négligence; et la seconde recommande la création d'un ombudsman fédéral.

1.1.1 Résolution concernant la protection des enfants victimes d'abus et de négligence.

Attendu que les cas rapportés d'abus et de négligence à l'égard d'enfants augmentent de façon alarmante;

Attendu que les enfants constituent l'un des groupes les plus vulnérables d'une société et que, à ce titre, ils ont le plus grand besoin de protection;

Attendu que les ombudsmans provinciaux veulent appuyer les efforts consacrés à la recherche de solutions à ces problèmes;

Il est résolu que les ombudsmans provinciaux du Canada

- s'assurent que, selon la compétence reconnue à chacun par la loi, une attention particulière soit accordée à toute plainte qui leur est adressée concernant les enfants et leur protection;
- coordonnent leurs efforts en vue d'assurer entre eux un échange constant et le plus complet possible de l'information dont ils pourraient disposer concernant la protection des enfants;
- mettent sur pied un comité composé d'ombudsmans ou de leurs représentants avec le mandat d'identifier et d'examiner certains problèmes relatifs à la protection des enfants, qui pourraient être inscrits à l'ordre du jour du Congrès 1986.

Adoptée à Québec, le 19 juin 1985.

M. David A. Tickell (Saskatchewan), M. Brian Sawyer (Alberta) et M. Daniel G. Hill (Ontario) composent le comité d'ombudsmans ayant le mandat de donner suite à cette résolution.

Sur la base de plusieurs initiatives concernant la protection des enfants, il a été décidé de présenter une «*Déclaration de principes*» au congrès de juin 1986 dans le but de donner une plus grande signification à cette première partie de la résolution. Quant à la deuxième partie qui vise à créer pour les ombudsmans canadiens une banque d'informations sur le sujet, M. Hill a accepté de compiler les listes des rapports, études et autres ressources que les ombudsmans utilisent dans le cadre de leur juridiction. C'est dans les intentions du comité *ad hoc* de produire une liste générale et complète de tout ce matériel, avant le congrès annuel de juin 1986.

Comme le Protecteur du citoyen du Québec n'a pas juridiction sur les cas d'abus et de négligence envers les enfants, il s'en est remis au président du Comité de la protection de la jeunesse pour satisfaire à la part québécoise de cette banque canadienne des références sur la protection de la jeunesse.

1.1.2 Résolution concernant la création d'un ombudsman fédéral

Attendu que l'administration publique fédérale, dans son champ de compétence, affecte quotidiennement les droits de milliers de citoyens;

Attendu que l'expérience des ombudsmans provinciaux démontre qu'un nombre important de citoyens s'adressent à eux chaque année en vue d'obtenir une aide pour régler leurs conflits avec l'administration publique fédérale;

Attendu que les ombudsmans provinciaux doivent à regret refuser d'intervenir dans ces conflits au motif qu'ils concernent des matières relevant des autorités fédérales;

Attendu que les citoyens du Canada devraient pouvoir bénéficier des moyens les plus simples que peut se donner une société moderne en vue de régler leurs conflits avec l'administration publique fédérale;

Attendu que l'institution de l'ombudsman constitue un tel moyen;

Attendu que le Parlement fédéral a reconnu la valeur du concept d'ombudsman en instituant des ombudsmans spécialisés dans les domaines des langues officielles, des pénitenciers, de la protection de la vie privée et de l'accès à l'information;

Attendu que le Parlement canadien n'a pas encore jugé à propos d'instituer un ombudsman fédéral doté d'une compétence sur tous les dossiers qui ne peuvent relever de la compétence de ces ombudsmans spécialisés;

Attendu que l'expérience des neuf provinces canadiennes qui se sont dotées des services d'un ombudsman ainsi que celle de nombreux pays démontrent sans équivoque la nécessité et l'utilité de l'ombudsman;

Attendu que la mise à contribution des ombudsmans provinciaux pourrait favoriser et simplifier l'institution d'un ombudsman au palier fédéral;

Il est résolu que les ombudsmans provinciaux du Canada

- recommandent au Gouvernement et au Parlement fédéraux la création dans les meilleurs délais du poste d'ombudsman fédéral chargé de faire enquête dans tous les cas où une personne a été lésée ou peut être lésée par l'administration publique fédérale et qui ne relèvent pas présentement de la compétence des ombudsmans spécialisés;
- offrent au Gouvernement fédéral, sujet à l'approbation des autorités provinciales compétentes, leur expérience et leur collaboration aux fins de la mise en oeuvre des services de l'ombudsman fédéral.

Adoptée à Québec, le 19 juin 1985.

En tant que président hôte du congrès, le Protecteur du citoyen du Québec a fait parvenir copie de la résolution concernant l'ombudsman fédéral, au Premier ministre du Canada et aux chefs des partis d'opposition. Il écrivait:

> «... C'est pourquoi, conscients de l'absence d'un service adéquat pour solutionner les problèmes des citoyens canadiens aux prises avec l'administration publique fédérale et désireux de respecter leur champ de compétence respective, les ombudsmans provinciaux ont décidé de revenir à la charge et de demander une fois de plus aux autorités fédérales de rouvrir ce dossier qui, comme vous le savez sans doute, a déjà fait l'objet d'un projet de loi annoncé dans le discours du trône du 18 octobre 1977 et repris dans celui du 11 octobre 1978 mais qui, pour des raisons qu'il ne nous appartient pas d'apprécier, n'a jamais été adopté.
>
> Les ombudsmans provinciaux ont donc décidé d'inviter le Gouvernement à examiner attentivement cette question. Ils estiment à ce point nécessaire de procéder à la création d'un ombudsman fédéral qu'ils se sont dit prêts, quant à eux et sujet à l'approbation des autorités provinciales compétentes, à offrir leur concours pour aider à la mise en oeuvre d'une telle fonction. Ils m'ont donc prié, à titre de président du Congrès 1985 des ombudsmans canadiens, de faire parvenir au Premier ministre du Canada le texte de la résolution qu'ils ont adoptée à cet effet.
>
> Comme il s'agit d'une question qui concerne non seulement le Gouvernement mais également le Parlement, je me suis permis de faire parvenir copie de cette résolution au chef de l'Opposition officielle ainsi qu'au chef du Nouveau Parti démocratique. J'ai tenu à vous en informer.»

Les chefs des partis d'opposition ont accusé réception de cette résolution des ombudsmans canadiens, le chef du Nouveau Parti démocratique rappelant par ailleurs que «les néo-démocrates appuient fortement la création d'un poste d'ombudsman fédéral depuis 1967». La réponse du Premier ministre du Canada était plus élaborée, mais encore négative. Elle faisait valoir notamment que le gouvernement fédéral ne peut justifier le temps et les ressources nécessaires à la création de nouvelles structures et à la réorganisation de celles qui sont en place que s'il n'existe pas de moyen plus simple d'atteindre son objectif. Le Premier ministre écrit que le recours direct au ministère ou à l'organisme permet aux citoyens d'obtenir des explications satisfaisantes et que ces derniers peuvent également s'adresser à un tribunal d'appel ou intenter une action en justice dans certains cas où les circonstances le justifient.

1.1.3 Le Congrès 1986 des ombudsmans canadiens

En 1986, les hôtes des ombudsmans canadiens ont été conjointement le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à la protection de la vie privée, la Commissaire à l'information et l'Enquêteur correctionnel. Le Congrès 1986 s'est tenu à Ottawa, les 15, 16, 17 et 18 juin 1986.

1.2 Le rapport d'enquête du Protecteur du citoyen: Le respect des droits des personnes incarcérées

Il ne peut être question de reprendre ici le rapport d'enquête que le Protecteur du citoyen a transmis au Solliciteur général du Québec le 29 novembre

1985. On ne peut cependant omettre d'en parler dans ce rapport annuel d'activités compte tenu de l'importance de l'enquête et des ressources qu'on lui a consacrées. Il faut souligner de plus l'intérêt réel que cette question a soulevé dans l'opinion publique, chez les personnes incarcérées comme chez les personnes qui, directement ou indirectement, sont concernées par l'incarcération. L'ensemble de la presse y a d'ailleurs joué un rôle que le Protecteur du citoyen a apprécié.

Il convient alors de rappeler brièvement en premier lieu le sens de l'enquête qui a été menée, de signaler en second lieu l'accueil qu'ont reçu les mesures concrètes que le Protecteur du citoyen a suggérées, et en dernier lieu de reformuler la question: «Les droits des personnes incarcérées sont-ils respectés dans les établissements de détention sous la juridiction du gouvernement du Québec?»

1.2.1 Le sens de l'enquête

Le but de l'enquête du Protecteur du citoyen n'était pas d'en arriver à énoncer des conditions idéales de détention mais bien de voir, conformément à son mandat, si les fonctionnaires respectent les règles à l'intérieur desquelles le législateur a décidé que devaient se réaliser les conditions de vie et de séjour dans les établissements de détention.

Tout au long de son enquête, le Protecteur du citoyen s'est constamment rappelé que les personnes incarcérées sont des citoyens à part entière qui doivent conserver tous leurs droits sauf, pour l'essentiel, celui de circuler librement en société. C'est cette privation de liberté qui constitue la peine imposée par le tribunal et les conditions de détention ne doivent pas, pour quelque raison que ce soit, devenir dans le quotidien et de fait une seconde peine ajoutée à la première.

C'est donc à travers la loi et le règlement que le Protecteur du citoyen a regardé vivre les personnes incarcérées et s'est interrogé sur le respect de leurs droits. Qu'il s'agisse de la personne incarcérée elle-même, des programmes qui lui sont offerts ou de son nouveau régime de vie, le Protecteur du citoyen a été amené à suggérer des mesures concrètes aux autorités et à inviter l'administration à respecter la loi et le règlement. Ces mesures concrètes visent aussi bien la sauvegarde de droits stricts que l'observance de règles de gestion. En voici quelques-unes:

Que le plan de séjour soit le résultat d'un *choix* libre et bien informé de la part des personnes qui y adhèrent et qu'il ne s'écarte pas de ses *objectifs premiers* pour devenir ni plus ni moins qu'un moyen supplémentaire de contrainte et de pression pour obtenir à court terme des personnes incarcérées les comportements désirés.

Que *seule* une ordonnance du tribunal prive la personne incarcérée de la visite des personnes autorisées à la visiter en vertu de l'article 27 du règlement.

Que si elle en fait la demande, la personne incarcérée soit entendue ou même représentée par la personne de son choix devant *le comité des absences temporaires* qui fera à l'administration la recommandation d'accorder ou de refuser l'absence demandée (art. 22,9 de la loi).

Que le solde de la rémunération due à la personne incarcérée, une fois les diverses déductions effectuées, soit *déposé* par l'administrateur dans une institution financière et porté au compte d'épargne détenu à cette fin en fidéicommis par l'administarateur (art. 19.2 de la loi).

Que les personnes incarcérées participent ou soient représentées dans l'*administration du fonds* établi pour leur bénéfice (art. 19,3 de la loi).

Que la personne incarcérée puisse jouir d'une *heure par jour* de promenade ou d'exercice physique en plein air. (art. 17 du règlement).

Qu'on mette tout en oeuvre pour que le *droit* au médecin de son choix, dont bénéficie tout citoyen et que la détention ne supprime pas, puisse être exercé par les personnes incarcérées et **QUE** l'on encourage la conclusion d'ententes avec les *services de santé communautaire* (Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-5, art. 6).

Que le Gouvernement use de son pouvoir réglementaire pour assurer la sécurité des personnes incarcérées dans les *établissements publics* en cas de sinistres (Loi sur la sécurité dans les édifices publics — L.R.Q. c. S-3 et le règlement R.R.Q. c. S-3, r. 4).

Que la *propriété* des personnes incarcérées sur les biens et les objets qui leur appartiennent soit correctement respectée (art. 9-10-11-12 du règlement).

Que le règlement précise davantage la *nature* des informations et des documents qui doivent ou devraient obligatoirement être remis à la personne incarcérée et **QUE** cette information réglementaire soit à la fois *disponible et accessible* (art. 16 de la loi et art. 2 et 4 b) du règlement).

Que l'État n'accepte pas la *contrainte d'argent* comme excuse pour ne pas classer les personnes incarcérées selon les règles prévues dans la loi et le règlement (art. 7 de la loi et art. 8 du règlement).

Que le comité de discipline fonctionne pour que les manquements, tels que définis par le règlement, soient sanctionnés de *façon juste et équitable.*

Cela implique:

-- qu'aucune sanction ne puisse être imposée sans qu'elle ne se réfère à un *manquement précis*, établi hors de tout doute raisonnable et énuméré à l'article 44 du règlement;

-- que des *règles de procédure* précises existent pour éviter que l'on ne transforme le comité de discipline en un mini-tribunal arbitraire habilité à juger et à sanctionner des situations non spécifiquement prévues;

-- que l'on ait tendance à convoquer des *témoins* lors de la comparution d'un détenu devant le comité de discipline.

Que l'usage du pouvoir discrétionnaire soit *encadré* de façon plus précise et qu'il soit soumis à des contrôles plus rigoureux.

1.2.2 L'accueil des mesures suggérées

Dans son rapport d'enquête (p. 21-22), le Protecteur du citoyen reconnaissait que, depuis une dizaine d'années, les conditions de détention s'étaient progressivement améliorées:

> «Nous devons témoigner d'un changement de mentalité appréciable de la part des dirigeants. Cela a largement contribué à rendre l'établissement de détention perméable à des fonctions sociales qui n'en sont pas moins essentielles pour être extrêmement difficiles à réaliser. Il reste certes beaucoup d'améliorations à apporter, mais il est davantage important que l'effort soit constant plutôt que spectaculaire et sans lendemain.»

Dès février 1986, deux mois après le dépôt du rapport chez le Solliciteur général, le Directeur général de la probation et des établissements de détention signalait au Protecteur du citoyen l'apport significatif de son enquête dans la «recherche de solutions aux problèmes de la gestion de l'incarcération». Il officialisait ainsi la démarche que ses services et ceux du Protecteur du citoyen avaient entreprise en novembre 1985, en janvier et mars 1986, faisait état de «l'analyse des problématiques soulevées et de la mise en oeuvre des mesures appropriées afin de donner les suites adéquates au rapport», et joignait «un projet de plan d'action élaboré pour la Direction des établissements de détention, qui servira dans la poursuite des discussions et la recherche commune des correctifs souhaitables.»

Il ne revient pas au Protecteur du citoyen d'insister plus avant sur l'évolution et le progrès accompli dans le milieu carcéral ces dernières années: les experts, l'administration gouvernementale, l'opinion publique et les personnes incarcérées elles-mêmes devraient se prononcer. Pour sa part et dans les limites de son action, le Protecteur du citoyen se devait toutefois d'apprécier le suivi que l'on donnait aux mesures concrètes qu'ils avait suggérées. La réponse du Ministère prit la forme de l'échéancier suivant:

1985-12-10*	Abolition de la pratique d'identification de la personne incarcérée sur le rabat de l'enveloppe.
1985-12-10*	Envoi d'une note de service pour le respect intégral de l'article 17 relatif à l'exercice physique.
1985-12-19*	Demande d'opinion juridique sur la notion de concubine.
1986-01-01*	Demande d'opinion juridique concernant le droit au choix du médecin pour la personne incarcérée. Opinion juridique rendue le 15 avril 1986.
1986-02-01*	Politique en matière de fouille des personnes incarcérées.
1986-02-14	Les dispositions sont prises quant à l'accès et au respect des diètes pour raison médicale. Rappel aux administrateurs: le pouvoir de délégation, la rationalisation des coûts de l'alimentation contre la qualité, l'entretien et l'échange de la literie. La constitution du comité et l'information concernant le Fonds des personnes incarcérées. Mesures prises quant à l'installation de rideaux ou paravents aux endroits où il y a un manque d'intimité.
1986-02-14*	Des mesures ont été prises afin que la personne incarcérée puisse conserver une copie de toute requête adressée à l'administration et obtenir une réponse dans les délais prévus.

---

* Les dates accompagnées d'un astérisque signalent une réalisation du Ministère constatée par le Protecteur du citoyen. Les autres dates marquent des engagements du Ministère sur lesquels il consent déjà à se faire questionner puisque, dans le même échéancier, il a prévu des rencontres périodiques avec les représentants du Protecteur du citoyen: mai 1986, septembre 1986 et janvier 1987. Tous ces mouvements administratifs sont conformes aux attentes du Protecteur du citoyen.

1986-02-20*	Fermeture du centre de détention de Trois-Rivières.
	Formation d'un groupe de travail sur les mesures substitutives à l'emprisonnement. Rapport en août 1986.
1986-03-11*	Envoi du plan d'action aux administrateurs et d'une note de service leur demandant quel suivi ils entendent apporter pour leur établissement.
1986-03-15*	Suivi de l'ensemble du dossier des mesures d'urgence.
	Envoi de la politique sur le plan de séjour pour les personnes prévenues (consultation).
	Envoi de la politique d'accueil de la personne incarcérée.
1986-04-01	Modification de l'article 19 de la loi et du chapitre V du règlement soumis aux affaires législatives concernant la constitution du Fonds.
1986-05-01*	Envoi d'une note de service dans le réseau précisant les modalités d'application de la politique du plan de séjour relativement aux personnes détenues.
1986-05-30	Envoi de la politique en matière de discipline et instructions sur l'utilisation de la réclusion; consultation 1986-05-30 ,en vigueur 1986-07-30.
1986-06-01	Attribution du mandat spécifique suivant à la Direction des communications: élaborer des outils d'information sur l'ensemble des établissements de détention à l'intention des personnes incarcérées.
	Élaboration d'une politique en matière de classement et inclusion de la procédure au règlement.
	Envoi de la politique en matière d'activités occupationnelles pour consultation.
	L'instruction sur le déplacement des personnes incarcérées régit la pratique quant à l'utilisation des armes à feu.
1986-06-15	Révision de la politique d'absence temporaire.
	Élaboration d'une instruction sur le déplacement des personnes incarcérées.
1986-06-30	Établissement des paramètres pour élargir les appels sur les lignes gouvernementales; identification des appareils trop près des postes de garde et correction des situations.
	Mise à jour des régimes de vie dans les établissements. Demande faite à la réunion des administrateurs les 12, 13 et 14 février 1986.
	Envoi d'une note de service sur tout le chapitre des communications avec l'extérieur.
1986-07-30	Élaboration d'un code d'éthique de conduite des visiteurs.
1986-08-01	Élaboration d'une instruction régissant la pratique d'utilisation des moyens de contrainte.
1986-09-01	Signature d'un protocole d'entente entre les ministères de la Justice et de l'Éducation concernant les services éducatifs. Le projet de protocole est étudié par la Direction de la détention et la Direction générale de l'éducation des adultes le 18 mars 1986.
	Implantation des états financiers standards et élaboration du mandat des vérificateurs quant à l'administration du Fonds des personnes incarcérées.
	Élaboration d'une instruction en matière de gestion des effets personnels.

* Les dates accompagnées d'un astérisque signalent une réalisation du Ministère constatée par le Protecteur du citoyen. Les autres dates marquent des engagements du Ministère sur lesquels il consent déjà à se faire questionner puisque, dans le même échéancier, il a prévu des rencontres périodiques avec les représentants du Protecteur du citoyen: mai 1986, septembre 1986 et janvier 1987. Tous ces mouvements administratifs sont conformes aux attentes du Protecteur du citoyen.

1986-11-01	Mise sur pied d'un groupe de travail pour les normes minimales concernant les mesures d'urgence.
	Étude sur le port des vêtements personnels pour la clientèle.
1986-1987	Formation générale des agents de la paix et formation spécifique sur la discipline; programme en vigueur depuis 1985 et poursuivi en 1986.
	Salubrité des lieux:
	étude des besoins d'aménagement et de construction.
1987-01-01	Faire amender le règlement no 2-E sur la distribution des documents obligatoires.

Ainsi qu'en faisait état le Solliciteur général, le 20 février 1986, «certains problèmes, notés par le Protecteur du citoyen dans son rapport qu'il rendait public en décembre 1985, étaient déjà solutionnés au moment de la parution du rapport». Il en était ainsi, par exemple, pour la plupart des lacunes relevées au chapitre des soins de santé puisque, dès septembre 1985, une politique privilégiant le recours à des ententes de services avec des C.L.S.C. avait été adoptée. Cette nouvelle politique venait de plus préciser les responsabilités des professionnels de la santé relativement à la confidentialité du dossier médical.

La diligence manifestée par le ministre pour apporter des correctifs à des problèmes trop longtemps décriés s'illustre également par son insistance à ce que des améliorations soient apportées immédiatement à certaines politiques déficientes dans plusieurs centres de détention. Parce qu'il est régulièrement confronté avec l'administration quotidienne, cette approche nouvelle et dynamique rejoint le Protecteur du citoyen qui se doit d'intervenir chaque fois qu'une personne incarcérée estime que la loi, le règlement ou les politiques du Ministère ne sont pas correctement appliqués à sa situation.

1.2.3 Le respect des droits des personnes incarcérées

Les droits des personnes incarcérées sont-ils respectés dans les établissements de détention sous la juridication du gouvernement du Québec?

Il aura fallu attendre huit ans après les constatations faites par Me Marceau en 1971 et les interventions répétées de Me Patenaude pour que l'État, en 1979, édicte des règlements en vue d'encadrer l'exercice des pouvoirs, la plupart du temps larges et imprécis, reconnus aux autorités et au personnel d'encadrement des centres de détention. Cinq ans plus tard, il n'a pas été superflu pour le Protecteur du citoyen de voir comment et dans quelles conditions ces règlements sont connus, suivis et observés. L'enquête qu'il a effectuée, au cours de l'été 1984, dans un quinzaine d'établissements du Québec et dont les résultats ont été rendus publics en décembre 1985, révèle que les droits des personnes incarcérées ne sont pas tous ni toujours respectés.

L'enquête du Protecteur du citoyen a sans doute obligé le ministère de la Justice à questionner sa démarche organisationnelle et à réaménager ses priorités. C'est sous l'angle de la gestion des établissements que le Protecteur du citoyen a vu les choses, et c'est sous le même angle qu'il croit devoir poser les bonnes questions pour trouver les bonnes réponses.

Il faut toutefois continuer à s'interroger sur la gestion quotidienne des institutions, les programmes institutionnels offerts, le contexte bureaucratique actuel et les conditions de vie générales des personnes. Des lois, des règlements et des droits y sont encore violés. La disponibilité du Protecteur du citoyen est acquise pour intervenir à la demande de toute personne incarcérée qui s'estime lésée comme pour appuyer toute administration carcérale qui, dans la mesure où il est humainement possible de le faire, tente de maintenir intactes les libertés dont le législateur ne prévoit ni n'autorise la suppression ou la contrainte en cours de détention. Un suivi s'impose à l'enquête du Protecteur du citoyen et celui-ci n'entend pas se défiler. Il compte d'ailleurs sur les autorités actuelles, le personnel en place et les personnes incarcérées elles-mêmes pour que des mesures administratives sérieuses soient implantées à cet effet.

Il faut donc se réjouir de la récente formation d'un comité d'étude sur les alternatives à l'incarcération, et il faut accentuer l'appui au groupe de travail qui ne cesse de poursuivre l'amélioration de la gestion de l'incarcération.

Partie II
Les principales causes de lésion

Le Parlement a conféré au Protecteur du citoyen l'autorité de faire enquête chaque fois qu'un citoyen l'informe qu'il s'estime lésé par l'acte ou l'omission d'un employé de l'État. Ses enquêtes auront dès lors pour objet, d'une part, de confirmer l'existence de la lésion alléguée par le citoyen et, d'autre part, d'en identifier la cause afin d'établir dans quelle mesure elle est imputable à l'État. C'est ensuite que, le cas échéant, il invitera l'administration publique à prendre tous les moyens appropriés pour assurer, si possible, au citoyen lésé, une juste réparation de sa lésion et pour éviter à l'avenir la répétition de la cause de lésion dénoncée.

Le tableau suivant fait état de la liste des principales causes de lésion identifiées par le Protecteur du citoyen en 1985. Les quelques résumés de dossiers qui suivent visent essentiellement à illustrer ces principales causes de lésion.

Principales causes de lésions identifiées lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1984 et 1985

Causes de lésions	Répartition			
	1984		1985	
Délai déraisonnable	353	33 %	565	37 %
Erreur de fait ou de droit	180	17 %	303	20 %
Simple négligence ou maladresse	172	16 %	247	16 %
Acte non conforme à la loi ou aux règlements	97	9 %	99	6 %
Décision entachée d'un vice de procédure (quasi judiciaire)	16	1 %	2	—
Problème de système	81	8 %	129	9 %
Acte non conforme aux directives ou au processus établis	62	6 %	69	5 %
Acte injuste, déraisonnable ou discriminatoire	50	5 %	47	3 %
Abus de pouvoir	34	3 %	29	2 %
Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité	15	1 %	21	1 %
Autres	12	1 %	21	1 %
Total	**1 072**	**100 %**	**1 534**	**100 %**

2.1 Délai déraisonnable

1984	353 dossiers	33 %
1985	565 dossiers	37 %

Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
Dossier # 85-50153

Le 18 janvier 1985, la requérante s'adresse au Protecteur du citoyen parce que le Ministère n'a pas encore répondu à sa demande d'aide sociale formulée deux mois plus tôt, soit le 22 novembre 1984.

La raison de ce retard: c'est seulement au début de janvier que l'agent d'aide sociale du bureau local a réalisé que *ce dossier ne relevait pas de sa compétence* mais bien de celle du bureau régional. Le 31 janvier, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la direction du bureau local avisait la requérante que son dossier était accepté et qu'un chèque rétroactif au 1er décembre 1984 lui serait expédié.

Régie de l'assurance automobile
Dossier # 85-51232

Une victime d'accident d'automobile conteste une décision de première instance de la Régie relative à la cessation, le 14 septembre 1983, de ses indemnités de remplacement du revenu. Après audition, la Direction de la révision décide, le 8 janvier 1985, de lui accorder une période additionnelle d'un an d'indemnité. Or quatre mois plus tard, la requérante n'a tou-

jours rien reçu. La raison en est, selon l'enquête du Protecteur du citoyen, que *l'agent d'indemnisation avait oublié de traiter le dossier.*

Nous demandons alors à la Régie d'accorder à ce cas un traitement prioritaire en nous appuyant sur une directive interne à l'effet que les décisions de la Direction de la révision ou de la Commission des affaires sociales doivent recevoir un traitement dans un délai très court, 48 heures si possible.

Le 29 mai 1985, la Régie émettait un chèque de 6 605,93 $ en paiement des indemnités autorisées.

Commission des affaires sociales
Dossier # 85-12516

Non satisfaite de la décision en révision lui enjoignant de rembourser au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu la somme de 860 $ reçue à titre de pension alimentaire pendant qu'elle était bénéficiaire d'aide sociale, la requérante en appelle à la Commission des affaires sociales le 6 juillet 1983. Accompagnée de son avocat, elle est reçue en audition le 1er mai 1984. Après 18 mois d'attente, la requérante demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

La vérification du dossier permit de constater que la Commission venait de se prononcer sur l'objet de l'appel, de sorte qu'elle avait expédié sa décision à l'appelante la semaine précédente. *Un délai de 18 mois* pour prendre une cause en délibéré et rendre une décision, surtout lorsqu'il s'agit d'un dossier concernant l'application de la Loi sur l'aide sociale, nous est apparu nettement anormal et, pour ce motif, la plainte a été considérée comme fondée.

Ministère de la Justice
Dossier # 85-53262

Le jugement prononcé en sa faveur n'ayant pas été acquitté par le débiteur, le requérant demande à quelques reprises au greffier de la Division des petites créances de la Cour provinciale de procéder à l'exécution du jugement. Toujours sans nouvelles 10 mois plus tard, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

Le jugement ne pouvait être exécuté car il comportait une erreur quant au montant des frais. On devait donc obtenir du juge une correction du jugement. Le fonctionnaire chargé d'obtenir cette correction avait été affecté à d'autres tâches et *le dossier oublié.*

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le dossier fut rapidement transmis au juge pour correction et puis remis à un huissier pour signification au débiteur. La procédure d'exécution devra suivre si le débiteur ne donne pas suite au jugement.

2.2 Erreur de fait ou de droit

1984	180 dossiers	17 %
1985	303 dossiers	20 %

Société d'habitation
Dossier # 85-11411

Le requérant est propriétaire d'un immeuble abritant deux commerces et un logement résidentiel. Lors de sa demande de subvention, il mentionne qu'il requiert de l'aide pour trois logements. Il joint à sa demande une lettre de la municipalité mentionnant que l'utilisation commerciale des deux logements antérieurement occupés par des commerces n'est plus conforme au règlement municipal. Puisque ces logements avaient été vacants plus d'une année, leur droit à une vocation commerciale était définitivement perdu.

Après avoir déclaré la demande admissible, la Société d'habitation refuse la subvention pour deux logements et ce, après que le requérant ait complété les travaux de rénovation. La Société d'habitation invoque le motif que le programme ne visait pas les travaux relatifs à la transformation d'un logement commercial en logement résidentiel.

Le Protecteur du citoyen a demandé à la Société de réviser sa position car *les travaux effectués pour rendre des logements conformes aux règlements municipaux sont des travaux admissibles* d'après le Règlement concernant le programme d'encouragement québécois à la restauration résidentielle (ÉQUERRE), règlement applicable dans les circonstances. Sur cette base, la subvention fut accordée pour les trois logements rénovés.

Ministère du Revenu
Dossier # 85-11989

Un vendeur à la commission réclame des dépenses reliées à son emploi dans ses déclarations de 1980 à 1983 inclusivement. Il est alors cotisé selon ses propres estimations. Au début de l'année 1985, toutefois, son dossier fait l'objet d'un réexamen et le vendeur se voit réclamer, avec intérêt, un solde appréciable d'impôt.

Le ministère du Revenu a le droit de procéder à un tel réexamen qui s'est au surplus avéré fondé. Le contribuable en effet s'est montré incapable de justifier certaines dépenses qu'il avait réclamées.

Cependant, lors du premier traitement de ces déclarations, les fonctionnaires ont fait bénéficier le contribuable de la déduction générale de 3 %, en plus de lui accorder des dépenses reliées à son emploi. Cela n'est évidemment pas possible aux termes de l'arti-

cle 61 de la Loi sur les impôts. Il fallait donc, au moment du réexamen, retirer le bénéfice de la déduction précitée. Et c'est bien ce qu'a fait le Ministère en réclamant le solde d'impôt dû à ce titre. Mais il exigea, en plus, qu'un intérêt soit versé sur ce solde. Le Protecteur du citoyen estima cette exigence exagérée.

Si le Ministère se devait de rajouter aux revenus du contribuable le montant de la déduction dont il avait bénéficié à tort à cause de l'erreur des fonctionnaires, *il devait tout au moins le faire sans charger d'intérêt sur le solde d'impôt* qui en découlait. Le Ministère a donc annulé une partie des intérêts réclamés au requérant.

Ministère des Transports
Dossier # 85-10153

À la suite d'un avis d'expropriation donné en 1983, le ministère des Transports et le requérant en arrivent à conclure une entente à l'amiable en juillet 1984. Cependant, en janvier 1985, l'exproprié se plaint au Protecteur du citoyen qu'aucune somme ne lui a encore été versée.

Ce délai est attribuable à une recherche de titres qui n'a pas été faite en temps opportun. En effet, le Ministère avait effectué ses recherches en décembre 1981 et déposé son avis d'expropriation en septembre 1983. Entre-temps, le requérant avait transmis sa propriété à une société dont il faisait partie.

En conséquence, *l'avis d'expropriation aurait dû être enregistré contre la société et non contre le requérant personnellement*. Ce n'est qu'au moment du paiement de l'indemnité que le Ministère s'est aperçu du changement de propriétaire. Les corrections nécessitées par cette situation ont entraîné le retard dont s'est plaint à raison l'exproprié. Une recherche de titres faite au moment de l'émission de l'avis d'expropriation aurait évité tous ces délais et ennuis.

Ministère de la Justice
Dossier # 85-12690

Un détenu téléphone au Protecteur du citoyen le 6 décembre 1985 prétendant que sa libération, selon ses calculs, devrait avoir lieu le jour même. Sans plus de détails, les autorités l'avaient informé qu'il ne serait libéré que cinq jours plus tard.

Le Protecteur du citoyen vérifie la sentence et apprend que *les cinq jours supplémentaires sont le résultat d'une erreur cléricale*. On a calculé deux fois une perte de cinq jours de «bon temps». Une correction est apportée immédiatement et l'incarcéré est libéré le jour même.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
Dossier # 85-50026

À l'automne 1984, le requérant est acquitté par le tribunal de deux accusations portées contre lui relativement à des infractions à la Loi concernant les pêcheries. Le Ministère se devait donc de remettre au pêcheur les engins de pêche qu'il avait confisqués. Malheureusement ces appareils avaient été *détruits par erreur*.

Le Protecteur du citoyen a recommandé au Ministère de réparer cette erreur en permettant au requérant de se rendre à Montréal aux frais du Ministère pour choisir de nouveaux engins parmi un lot d'équipement et d'accessoires disponibles et en bon état. Cette requête a été acceptée et le Ministère a même remis au pêcheur huit verveux en remplacement des trois qui avaient été saisis de même que certains autres articles.

Régie de l'assurance automobile
Dossier # 85-10555

L'accidenté est handicapé en raison d'une amputation de la jambe droite. Le Service de la réadaptation suggère au père de la victime que son fils s'inscrive à un cours dispensé à Montréal.

Dans une lettre du 11 juin 1984, le père de la victime fait valoir qu'il paraît plus approprié que son fils fréquente une école de sa région située dans le Nord-Ouest québécois. La Régie ne tient pas compte de cette lettre et, le 25 juillet suivant, suspend toutes les indemnités invoquant un manque de collaboration avec le Service de la réadaptation. *L'agent chargé du dossier ne pouvait agir de la sorte:* la lettre du père parvenue à la Régie plus d'un mois avant la décision expliquait clairement les raisons tout à fait valables pour lesquelles son fils ne pouvait s'inscrire à un cours donné à Montréal. *Il ne s'agissait aucunement d'un manque de collaboration.*

La Régie a acceptée d'annuler sa décision et de verser les indemnités forfaitaires de 15 511,98 $ dont le paiement avait été retenu.

Régie de l'assurance automobile
Dossier # 85-10723

Un conducteur est reconnu coupable d'une double infraction, soit conduite d'un véhicule avec facultés affaiblies et refus de se soumettre au test de l'ivressomètre. Il se voit imposer une amende et la Régie de l'assurance automobile révoque son permis de conduire pour une période de six mois, c'est-à-dire trois mois par chef d'accusation.

Le conducteur considère que la période de révocation est trop longue puisqu'il s'agit d'une seule condamnation imposée à la suite d'un même événement. Pour sa part, la Régie prétend que toute infraction criminelle visée à l'article 95 du Code de la sécurité routière est susceptible de donner lieu à une poursuite sous un chef d'accusation distinct. Chacune de ces accusations peut, par la suite, entraîner une sanction administrative distincte.

L'étude du problème faite par le Protecteur du citoyen révèle que la jurisprudence contredit cette interprétation de la Régie: *on ne peut, en effet, imposer qu'une seule sanction pour plusieurs infractions commises lors d'un même événement.*

La Régie a modifié sa position et s'est dit prête à considérer toute demande de révision des décisions rendues dans de telles circonstances. Elle en a informé par lettre tous les conducteurs qui avaient déjà été erronément pénalisés en raison de cette interprétation.

2.3 Simple négligence ou maladresse

1984	172 dossiers	16 %
1985	247 dossiers	16 %

Ministère de la Justice
Dossier # 85-10455

Le requérant fait une demande pour obtenir un permis d'agent de sécurité. Le ministère de la Justice le lui refuse. C'est alors qu'il apprend qu'un casier judiciaire signalant une condamnation faite en vertu du Code criminel et imposée au moment où il était encore mineur est toujours conservé aux archives de la Sûreté du Québec. *Compte tenu de l'âge du requérant au moment de sa condamnation, la fiche signalétique aurait dû normalement être détruite.* C'est ce que la Sûreté du Québec s'est empressée de faire à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen.

Commission de la santé et de la sécurité du travail
Dossier # 85-12276

Le requérant fut victime d'un accident de travail le 15 octobre 1980. À ce moment, la Commission de la santé et de la sécurité du travail ne lui reconnaît aucun déficit anatomophysiologique prétendant qu'il n'a fait qu'aggraver une blessure qu'il avait subie lors d'un accident d'automobile antérieur.

Insatisfait de la décision de la Commission et de son Bureau de révision, le requérant en appelle à la Commission des affaires sociales qui reconnaît l'existence de séquelles permanentes et un taux d'incapacité partielle permanente de 15 %. *La C.S.S.T. effectue le paiement de la rente de façon rétroactive et retourne le dossier aux archives.*

Cependant ce dossier aurait dû être soumis au Service de la réadaptation sociale. Nous avons donc demandé qu'il soit étudié à nouveau et que, dans l'intervalle, des prestations soient versées pour incapacité totale temporaire dans le cadre du programme «d'attente de prise en charge par le Service de réadaptation sociale». La C.S.S.T. a acquiescé à notre demande et le travailleur accidenté a reçu une somme additionnelle de 4 801,75 $ couvrant la période qui s'est écoulée depuis la décision de la Commission des affaires sociales jusqu'à celle du Service de réadaptation sociale de la C.S.S.T.

Régie des rentes
Dossier # 85-11890

La requérante se plaint du défaut de la Régie des rentes du Québec de lui faire parvenir le chèque couvrant sa rente de retraite et sa rente de conjoint survivant. Elle a pourtant avisé la Régie de son changement d'institution financière, quatre mois avant que ce dernier entre en force.

L'agent responsable du dossier s'est trompé au moment de l'inscription du numéro d'identification de l'institution financière. Lorsque le chèque est revenu à la Régie, il a négligé d'effectuer la correction nécessaire.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen l'erreur fut réparée et, une dizaine de jours plus tard, le chèque était déposé au compte de la requérante.

Ministère du Revenu
Dossier # 85-10287

Le 12 janvier 1984, le requérant complète un formulaire de demande de rente de retraite et le remet au Service du personnel du ministère du Revenu, son employeur, pour que ce dernier l'achemine à la Régie des rentes du Québec. Le formulaire n'est reçu à la Régie que le 12 août suivant.

Or, d'après la réglementation en vigueur, le bénéficiaire n'a droit au versement de sa rente qu'à compter du mois suivant la réception de la formule de demande. L'enquête a révélé que *le formulaire, plutôt que d'être expédié à la Régie, avait été classé avec les autres documents du dossier du requérant.* Ce n'est qu'au moment où ce dernier s'est plaint de n'avoir pas encore reçu les prestations de la Régie que l'erreur fut découverte.

Le Ministère a accepté de réparer le préjudice causé par sa faute au requérant en lui versant une somme égale aux six mois de rente dont il avait été privé.

2.4 Acte non conforme à la loi ou aux règlements

1984	97 dossiers	9 %
1985	99 dossiers	6 %

Régie de l'assurance automobile
Dossier # 85-50493

La Régie refuse de renouveler le permis de conduire du requérant parce que ce dernier n'a pas acquitté les frais d'immatriculation de son véhicule. Il a donc contracté une dette que la Régie lui demande de rembourser avant de lui accorder le renouvellement de son permis.

Le Code de la sécurité routière donne à la Régie le pouvoir de refuser le renouvellement de l'immatriculation d'un véhicule lorsque le propriétaire n'a pas acquitté les frais antérieurs d'immatriculation. Toutefois, *la Régie n'a pas le pouvoir* de refuser d'émettre un permis de conduire pour les mêmes raisons. La Régie a donc accepté de renouveler le permis de condurie du requérant. Tant que le Parlement n'aura pas modifié le Code la sécurité routière dans ce sens, la Régie devra mettre de côté cette politique administrative sans fondement juridique.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
Dossier # 85-50264

À la suite d'une contravention à la Loi sur la conservation de la faune, un chasseur se voit imposer à l'automne 1984 une amende et des frais s'élevant à 333,38 $ et la confiscation de son arme à feu. Deux mois plus tard, le Service de la réglementation et des permis du Ministère lui retire son certificat de chasseur pour une période de 15 mois, en application de l'article 49 de la loi. L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que *cet article n'est plus en vigueur* depuis le 6 juin 1984 et qu'aucune autre disposition n'a reconduit les effets de l'ancien article 49.

En conséquence le Ministère a informé le requérant que son certificat de chasseur était toujours en vigueur. De plus, les avis prêts à être expédiés à d'autres contrevenants ont également été annulés. Enfin, le Ministère a retracé tous les autres cas où il y avait déjà eu suspension pour des motifs similaires depuis le 6 juin 1984. Il a informé ces chasseurs que leur certificat était toujours valide malgré les avis contraires déjà reçus.

Régie de l'assurance automobile
Dossier # 85-50804

En décembre 1984, la Régie informe la requérante que son nom de naissance, *Louise B.* sera désormais inscrit sur son certificat d'immatriculation au lieu de son nom de mariage, *Louise M.* De ce fait le mois d'immatriculation de son véhicule passe d'août à janvier. On lui réclame donc la somme de 80 $ pour prolonger sa période d'immatriculation jusqu'en janvier 1986. Après l'expédition d'un deuxième avis, la Régie menace la requérante de lui confisquer plaques et certificat d'immatriculation si elle n'a pas payé les 80 $ dans les 21 jours.

Or l'article 79 de la Loi instituant un nouveau code civil et portant réforme du droit de la famille (1980, L.Q., c. 39) prévoit que les époux mariés avant le 2 avril 1981 peuvent, s'ils le désirent, conserver l'usage du nom de leur conjoint. Puisque Madame était mariée depuis 1971, *elle pouvait continuer à utiliser le nom de son conjoint sur son certificat d'immatriculation.*

La réclamation de 80 $ a été annulée et la Régie a informé son personnel des dispositions prévues par la loi à ce chapitre.

2.5 Problème de système

1984	81 dossiers	8 %
1985	129 dossiers	9 %

Curateur public
Dossier # 85-10508

En août 1984 d'abord, puis en janvier 1985, le requérant demande au Curateur public un bilan de l'administration des biens de sa mère. En février 1985, on l'avise que ce document sera prêt dans deux mois. En mai il n'a toujours rien reçu et s'en plaint au Protecteur du citoyen. Notre intervention permet d'accélérer le processus et le bilan est finalement expédié le 31 mai suivant.

Le Curateur public explique ces délais par un manque de personnel. D'après les règlements en vigueur, l'organisme est tenu de rendre compte de son administration une fois l'an, à la demande d'une personne concernée. Cependant, le Curateur accorde priorité aux dossiers des administrés dont il perd la tutelle, ce qui retarde indûment les dossiers des autres administrés.

Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
Dossier # 85-50666

Le 9 juin 1983, la requérante rembourse entièrement une dette qu'elle avait contractée à l'égard du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Le remboursement est effectué par chèque, en bonne et due forme, remis à un agent de recouvrement du bureau régional du Ministère. Le 25 février 1985, soit presque deux ans plus tard, la requérante

se plaint au Protecteur du citoyen que le Ministère lui réclame toujours cette somme avec en surcroît des intérêts.

Notre enquête a révélé que les opérations du fichier informatique des comptes à recevoir du Ministère sont centralisées à Québec. Les *documents essentiels* pour que les changements soient faits au système informatique *auraient été perdus* entre le bureau régional de Montréal et celui de Québec, ce qui expliquerait les problèmes de notre requérante.

Le Protecteur du citoyen est donc intervenu pour faire annuler la réclamation erronée du Ministère. On effaça le montant original de la dette mais on demanda le versement d'intérêts pour la période de juin 1983 à mars 1985. Nous avons rappelé au Ministère que le montant total de la dette avait été acquitté le 9 juin 1983. Par conséquent, il ne pouvait être question de réclamer d'intérêts postérieurs à cette date. Le dossier fut finalement corrigé le 29 mai 1985.

Ministère du Tourisme
Dossier # 85-52454

Le requérant est à l'emploi du ministère du Tourisme où il exerce des fonctions de maître d'hôtel. Il est rémunéré sur la base d'un salaire régulier et reçoit également des pourboires. Il soutient que le montant d'impôt retenu à la source par le Ministère est trop élevé et le Ministère refuse de le réduire.

La paye des employés du ministère du Tourisme, comme celle de la plupart des employés du Gouvernement, est produite par l'Office des ressources humaines à l'aide du système automatisé de gestion des informations du personnel (SAGIP). Pour éviter un trop grand écart à la fin de l'année fiscale entre l'impôt annuel à payer et l'impôt total déduit à la source, on a introduit dans le système une méthode de calcul de l'impôt à payer sur les rémunérations additionnelles telles que les pourboires: on estime les gains annuels imposables et on applique le taux d'imposition correspondant. Malheureusement, *la méthode ne s'avère pas adéquate dans les cas où les pourboires sont élevés et très variables d'une période de paye à l'autre.*

Le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès de l'Office pour lui demander de corriger cette situation. Il a obtenu confirmation que le système serait modifié au cours de l'été 1986. Il a proposé au Ministère que dans l'intervalle on corrige manuellement les prélèvements sur les payes individuelles. Cette proposition fut acceptée.

Régie de l'assurance-maladie
Dossier # 85-51132

La requérante s'est absentée du Québec pendant deux années. À son retour elle a demandé une carte d'assurance-maladie. Bien qu'elle ait complété et expédié deux formulaires de demande à cet effet, elle n'avait toujours pas reçu sa carte.

Pour donner suite à l'intervention du Protecteur du citoyen, une recherche fut entreprise à la Régie de l'assurance-maladie du Québec afin de retrouver les demandes formulées par la requérante. Ce fut peine perdue et la requérante a dû, à notre demande, remplir un nouveau formulaire que nous nous sommes chargés d'acheminer à la Régie. C'est ainsi qu'elle a fini par recevoir sa carte d'assurance-maladie.

Il ne s'agit pas d'un cas unique mais d'un problème qui fut porté à l'attention du Protecteur du citoyen à quelques reprises. *La Régie devrait s'appliquer sérieusement à améliorer son service d'acheminement du courrier.*

Ministère de la Justice
Dossier # 85-12334

La requérante est incarcérée dans un établissement de détention provincial. Elle souffre de problèmes dentaires sérieux.

Le dentiste régulier est en congé de maladie depuis le mois d'août. La requérante a besoin de soins depuis juillet et on est en novembre. Certains soins d'urgence ont été fournis mais on doit en finir avec le traitement.

Sur recommandation du Protecteur du citoyen, on a fixé un rendez-vous avec un dentiste extérieur au centre de détention pour le 11 novembre. Cette situation, pour les mêmes raisons, a fait l'objet d'interventions du Protecteur du citoyen à plusieurs reprises dans deux institutions.

2.6 Acte non conforme aux directives ou au processus établis

1984	62 dossiers	6 %
1985	69 dossiers	5 %

Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
Dossier # 85-51274

Le Service de placement des occasionnels de la région Laurentides – Lanaudière procure à la requérante un poste occasionnel le 12 juillet 1984. Le 30 août suivant, le Ministère la rappelle pour lui offrir un autre emploi plus intéressant que la requérante s'empresse d'accepter. Dans l'intervalle, on s'aperçoit que cette personne n'est pas éligible pour le deuxième travail qu'on vient de lui proposer parce qu'elle avait déjà accepté le premier emploi qui lui avait été offert.

La requérante se plaint au Protecteur du citoyen de cette façon de procéder qui la prive d'un emploi plus rémunérateur et de plus longue durée que celui qu'on lui a procuré quelques semaines plus tôt et qu'elle occupe toujours.

L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de vérifier le fonctionnement du Service de placement qui opère de la façon suivante. On classe les candidats ayant offert leurs services selon leur ancienneté, laquelle est déterminée par la date d'inscription au fichier. Normalement, lorsqu'un candidat a accepté un emploi, on élimine son offre de services du fichier et le candidat doit se réinscrire lui-même pour recevoir une nouvelle date de rangement qui le rendra éligible à obtenir un autre emploi. Dans le cas de la requérante, *36 jours ouvrables n'avaient pas suffi aux fonctionnaires pour radier son nom du registre informatique*. Si le Service avait effectué son travail dans les délais requis, on aurait évité que cette personne se sente lésée de perdre un emploi pour lequel elle était qualifiée professionnellement mais que les procédures administratives ne lui permettaient pas d'obtenir.

Sa plainte, de même que celle d'autres requérants dans la même situation, a permis au Protecteur du citoyen de discuter de la réorganisation de ce service et d'importantes mesures ont été prises pour en améliorer l'efficacité.

Bureau de la protection civile
Dossier # 85-11543

Le requérant subit la perte totale de sa résidence principale les 7 et 8 décembre 1983 en raison de grandes marées et de forts vents accompagnés de pluie et de neige. Après étude de sa réclamation, le ministère de l'Environnement lui accorde une aide financière de 10 000 $ que le sinistré considère nettement insuffisante. Il soutient par ailleurs que son cas aurait dû être soumis au Bureau de la protection civile pour lui permettre de recevoir une aide financière équivalente à celle dont un voisin a pu bénéficier dans des circonstances analogues.

L'enquête a permis de constater un *manque de communication entre les intervenants, une absence de concertation entre le ministère de l'Environnement et le Bureau de la protection civile et enfin une différence et même une contradiction dans l'évaluation de la notion d'urgence selon que l'on s'adresse à l'un ou l'autre des organismes en cause.* Les fonctionnaires du ministère de l'Environnement ignoraient même l'existence d'un décret du 18 janvier 1984 prévoyant l'octroi d'une aide financière pour des travaux permanents réalisés en vue de réparer les dommages causés par cette tempête de 1983. Il a fallu une décision du Conseil du trésor rejetant une demande de crédit spécialement présentée par le ministère de l'Environnement à cet effet, pour que celui-ci apprenne l'existence de ce programme administré par le Bureau de la protection civile.

Saisi du problème par l'intervention du Protecteur du citoyen, le Bureau de la protection civile a accepté de verser au sinistré une aide financière additionnelle de 14 500 $.

Ministère des Transports
Dossier # 85-10050

À la suite d'un jugement rendu en juillet 1983, le tribunal détermine une indemnité d'expropriation due au requérant par le ministère des Transports et établit à 75 000 $ environ les sommes payables à titre d'intérêts sur cette même indemnité.

En novembre 1983, le requérant signe une quittance finale sur le capital et reçoit l'assurance que les intérêts fixés par le tribunal seront payés dans les jours suivants. Ces intérêts ne sont en réalité payés qu'en avril 1984. Le requérant demande au ministère des Transports de lui verser des intérêts sur les intérêts payés tardivement (environ 140 jours de retard). Le Ministère refuse.

Le Protecteur du citoyen a rappelé aux fonctionnaires concernés la directive du Ministère qui établit *qu'à la demande de l'exproprié le ministère des Transports verse 10 % d'intérêt annuel sur toute somme d'argent due à titre d'intérêt et ce*, à compter du 61e jour d'intérêt. Un chèque de plus de 800 $ fut expédié au requérant.

2.7 Acte injuste, déraisonnable ou discriminatoire

1984	50 dossiers	5 %
1985	47 dossiers	3 %

Ministère de la Justice
Dossier # 85-52260

En 1983, l'ex-épouse du requérant s'adresse au ministère de la Justice lui demandant de modifier le nom de ses trois enfants mineurs en y ajoutant le sien. Elle se prévalait ainsi du droit accordé par une nouvelle disposition législative. En effet, pour une période transitoire de deux ans le ministre pouvait, sans avoir recours au tribunal, ajouter le nom de sa mère au nom de l'enfant mineur.

Mais cela ne pouvait se faire sans que le père divorcé, qui avait obtenu par jugement la garde des enfants, n'en soit avisé. Ce que la mère négligea de faire.

Néanmoins le ministre accorda la requête. *Le père a été lésé dans son droit d'être informé de la présentation de la requête car il se trouvait ainsi privé de la possibilité de s'y opposer.*

Nous étions dès lors acculés à une impasse puisque le ministre n'a pas le pouvoir de modifier lui-même sa décision. Dans ces circonstances, le Protecteur du citoyen a invité le requérant à s'adresser au tribunal, seul habilité à renverser la décision du ministre.

Inspecteur général des institutions financières
Dossier # 85-12320

La requérante se présente au Service des compagnies du Québec et remplit une demande de réservation de dénomination sociale, en même temps qu'une demande d'incorporation.

Quelques jours plus tard, elle apprend que son choix de nom a été retenu et que sa compagnie a été constituée sous ce nom. Elle constate toutefois qu'il y a eu une légère erreur dans la transcription du nom. Elle communique donc avec les fonctionnaires concernés pour faire corriger l'erreur. On refuse cependant de reconnaître l'erreur et on l'informe qu'elle doit procéder par modification de dénomination sociale et payer 65 $. Elle demande l'intervention du Protecteur du citoyen.

L'examen des pièces au dossier démontre clairement qu'*il y a eu erreur et que celle-ci est imputable aux fonctionnaires*. Comme il y a incorporation, la seule façon de corriger l'erreur est effectivement par voie d'une modification de dénomination sociale, dont les honoraires sont de 65 $. Il apparaît toutefois équitable qu'une telle modification se fasse aux frais de l'Inspecteur général lui-même, puisqu'il s'agit de réparer l'erreur d'un de ses fonctionnaires.

La proposition faite dans ce sens a été acceptée.

Régie de l'assurance automobile
Dossier # 85-50616

La requérante prétend avoir suivi et réussi un cours de conduite en 1981 dans une école de conduite de sa région qui, la même année, fit faillite. La preuve de réussite de ce cours de conduite a été remise à la Régie en 1983 au moment où la requérante s'est présentée à un examen routier. Elle n'a pas obtenu son permis à ce moment-là et la Régie a conservé son attestation.

En 1985, la requérante se présente à un centre de services de la Régie pour tenter d'obtenir à nouveau un permis de conduire. On refuse de la soumettre à un examen car elle ne détient aucune preuve de la réussite des cours de conduite. La Régie prétend qu'elle ne peut vérifier ses propos à l'aide des registres de la défunte école de conduite puisque l'entrepôt où étaient gardées ses archives a été incendié en 1982 et qu'aucune registre n'a été épargné.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que c'est seulement depuis le 1er février 1983 qu'il faut avoir réussi un cours de conduite dispensé par une école autorisée pour obtenir un permis de conduire. Comme la requérante s'était présentée à son premier examen routier en août 1983, on pouvait aisément supposer que la Régie avait alors exigé qu'elle produise une attestation de réussite. *Nous avons suggéré à la Régie d'utiliser le numéro de permis temporaire, pour retracer le dossier de la requérante. Ce dernier faisait mention des résultats satisfaisants obtenus au cours de conduite.* Dans ces circonstances, la Régie a accepté d'aviser le centre de services concerné de l'admissibilité de la requérante à un examen pour l'obtention d'un permis de conduire.

Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
Dossier # 85-52366

Un agent du Ministère cherche à obtenir des renseignements concernant le concubin d'un bénéficiaire d'aide sociale. Il ne juge pas à propos de s'adresser à lui mais s'informe plutôt auprès de son employeur. Ce dernier refuse de collaborer.

Le requérant se plaint d'une intrusion dans sa vie privée. Le requérant a raison: *il est lésé dans son droit à l'inviolabilité de sa vie privée.*

Certes l'agent du Ministère doit pouvoir obtenir les renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions, mais il doit procéder d'une façon qui respecte le droit des personnes. Le Protecteur du citoyen a demandé et obtenu que, à l'avenir, on s'adresse d'abord à la personne concernée par les renseignements qu'on cherche à obtenir pour, par la suite, s'il y a lieu, s'informer auprès de tierces personnes.

Régie de l'assurance automobile
Dossier # 85-10094

Le requérant est opérateur de machinerie lourde pour une compagnie pétrolière. Il subit un grave accident d'automobile en avril 1981: fractures par compression de trois corps vertébraux dorsaux. Il reçoit des indemnités pendant six mois, reprend son travail pendant dix semaines et, en mars 1982, doit abandonner à cause de douleurs au dos. Depuis, il tente en vain d'obtenir de la Régie de l'assurance automobile qu'elle l'indemnise à la suite de cette rechute.

Le médecin traitant, un orthopédiste, produit un premier rapport qui recommande une intervention chirurgicale; plusieurs autres rapports suivront. La Régie

refuse cependant de verser à la victime l'indemnité de remplacement du revenu. Elle prétend que c'est le caractère saisonnier de l'emploi du requérant qui est à l'origine de son manque de travail et non ses problèmes de santé.

En janvier 1985, le Protecteur du citoyen intervient pour la première fois: il demande à la Régie de revoir le dossier à la lumière de tous les rapports médicaux, y compris ceux détenus dans les centres hospitaliers. Un de ces rapports conclut à la nécessité d'une intervention chirurgicale qui devait avoir lieu en 1984 mais qui fut reportée en raison de la mauvaise condition cardiaque du patient. D'autre part, la Régie est en possession du dossier d'emploi de la victime qui constate son absence au travail depuis mars 1982. Cela ne suffit pas. La Régie maintient toujours qu'il s'agit pour la victime d'un problème de chômage et conséquemment elle refuse de l'indemniser.

Le Protecteur du citoyen intervient à nouveau, en mai 1985, pour exiger de la Régie qu'elle procède à une expertise médicale. La Régie accepte et le *rapport conclut que*, depuis l'aggravation, survenue le 16 mars 1982, *la victime est incapable de reprendre ses occupations habituelles*. En conséquence, la Régie accepte finalement de verser les indemnités suivantes: 11 146,66 $ à titre de remboursement à l'aide sociale et 66 272,86 $ à titre d'indemnités de remplacement du revenu pour la période de mars 1982 à novembre 1985. Les indemnités se continueront jusqu'en avril 1986.

2.8 Abus de pouvoir

1984	34 dossiers	3 %
1985	29 dossiers	2 %

Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
Dossier # 85-52141

Le requérant reçoit depuis trois ans des prestations d'aide sociale, étant considéré comme inapte au travail. Les certificats médicaux prouvant son inaptitude ont été fournis de façon régulière. Au début d'août 1985, le Ministère lui fait parvenir une lettre dans laquelle on lui demande de produire un nouveau certificat médical pour le 10 août. Comme il ne sait pas lire et que sa mère est absente au moment où il reçoit cette demande, le requérant ne fournit pas le certificat exigé. Le 21 août suivant, le Ministère communique à nouveau avec le requérant pour l'informer de la réduction de ses prestations. C'est à ce moment qu'il prend rendez-vous avec son médecin et fournit un nouveau certificat le 3 septembre.

Le directeur du bureau local s'en tient à la stricte interprétation du règlement et refuse de considérer le bénéficiaire comme inapte au travail pour le mois de septembre. Malgré l'intervention du Protecteur du citoyen, il exige que le dossier soit soumis au Bureau de révision. Le responsable régional du Bureau de révision intervient auprès du directeur du bureau local pour lui expliquer que sa décision sera certainement renversée en révision compte tenu des circonstances, des directives en vigueur et de l'interprétation actuelle de la loi et du règlement. *Le directeur s'entête et le bénéficiaire doit attendre la décision du Bureau de révision*, rendue le 17 octobre 1985, avant de pouvoir récupérer les sommes qui lui étaient dues.

2.9 Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité

1984	15 dossiers	1 %
1985	21 dossiers	1 %

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Dossier # 85-11555

Le requérant est propriétaire d'une ferme voisine d'un lot appartenant à la Couronne et administré par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Jugeant nécessaire le creusement d'un fossé de ligne entre les deux propriétés, il communique avec les fonctionnaires demandant le partage des coûts des travaux. Cinq semaines plus tard, ces derniers l'avisent qu'il doit se conformer aux prescriptions de l'article 240 du Code municipal, c'est-à-dire requérir l'intervention d'un inspecteur agraire. Son étude terminée, l'inspecteur ordonne l'exécution des travaux.

Parce qu'il n'a pas été informé de la décision de l'inspecteur, le Ministère refuse de partager le coût de creusement du fossé. Si juridiquement ce refus peut sembler justifié, il est apparu au Protecteur du citoyen que l'équité exigeait plus de souplesse de la part du Ministère. Ce dernier aurait dû tenir compte de la bonne foi du requérant, du fait que ces travaux s'imposaient et que finalement le requérant n'était pas le seul responsable de l'omission d'aviser le Ministère, puisque l'inspecteur agraire, un employé de la municipalité, s'était lui-même prononcé sans avoir invité le Ministère à se faire entendre.

Le Ministère accepta les représentations du Protecteur du citoyen et la moitié des coûts du fossé de ligne ont été remboursés au requérant.

2.10 Autres (intervention en équité sur l'exercice de la discrétion administrative)

1984	12 dossiers	1 %
1985	21 dossiers	1 %

Ministère de l'Éducation
Dossier # 85-51753

Le requérant se plaint du refus du Ministère de donner suite à la demande de révision du montant qui lui fut alloué à titre d'indemnité de départ, à l'occasion de sa retraite anticipée. Il prétend que l'indemnité qu'on lui a versée est de beaucoup inférieure à celle accordée à des collègues dans la même situation.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé qu'avant même l'adoption par le Conseil du trésor, le 10 octobre 1984, d'une directive mettant en place un programme d'indemnisation des départs volontaires, le ministère de l'Éducation avait instauré des mesures incitatives permettant à certains employés de prendre une retraite anticipée. La Direction du personnel avait fait circuler de la publicité à cet effet et notre requérant fut le premier employé du Ministère à demander de bénéficier des avantages du nouveau programme. On lui accorda la somme de 10 000 $, sans avoir établi auparavant les modalités qui détermineraient le calcul des indemnités pour tous les employés désireux de prendre leur préretraite.

Au moment où l'affluence des demandes de préretraite commença à se faire sentir, le Ministère se vit dans l'obligation de déterminer des modalités précises de calcul des indemnités de départ. *Des quarante demandes que le Ministère traita avant l'adoption de la directive générale d'octobre 1984, une seule n'était pas conforme aux normes qu'il s'était donné, celle de notre requérant.*

Il ne fait aucun doute pour le Protecteur du citoyen que le requérant avait été lésé dans son droit de recevoir un traitement équitable. Nous avons demandé au Ministère de réviser le calcul de l'indemnité du requérant en tenant compte des paramètres retenus pour tous les autres cas soumis avant l'approbation de la directive du Conseil du trésor. Le Ministère a accepté de revoir sa décision et le requérant eut droit à quelque 11 500 $ de plus.

Partie III
Quelques interventions personnelles du Protecteur du citoyen

La plupart des enquêtes du Protecteur du citoyen sont réglées entre les responsables de dossiers des ministères et organismes concernés et ceux de son service d'enquête.

Il arrive cependant, et cela ne peut surprendre personne, que les problèmes ne puissent être réglés à ce niveau et que la question doive être considérée par le Protecteur du citoyen lui-même. Cela donne lieu à une invitation au chef du ministère ou de l'organisme à se faire entendre et peut mener à toute recommandation que le Protecteur du citoyen juge utile. Si, dans un délai raisonnable, le Protecteur du citoyen estime que les mesures appropriées n'ont pas été prises pour donner suite à sa recommandation, il peut en aviser le Gouvernement et, s'il le juge à propos, soumettre la question à l'Assemblée nationale.

Les récits qui suivent témoignent de quelques interventions personnelles du Protecteur du citoyen et font état de sa position à la suite de l'étude qu'il a faite.

3.1 On ne saurait changer les règles du jeu en cours de route

3.1.1 Les faits

Monsieur X est un employé d'une institution relevant du ministère de la Justice où il a assumé de mai 1980 à septembre 1982 la fonction de contremaître en cuisine, en remplacement du titulaire du poste, absent pour cause de maladie. En mars 1983, à la suite d'un concours de promotion lancé à l'intiative de l'institution et organisé par l'Office du recrutement et de la sélection du personnel, monsieur X est déclaré apte à occuper le poste de contremaître en cuisine et se classe même au premier rang du concours.

Dès lors, selon la loi et les règlements de l'époque, le Ministère n'avait plus le choix: s'il désirait toujours combler ce poste il se devait de le donner à monsieur X.

Mais le directeur général de l'institution s'oppose à cette nomination. D'une part, il n'a pas confiance en monsieur X et, d'autre part, il estime que l'intérim a prouvé que monsieur X n'avait pas la compétence requise pour occuper ce poste. Un intérim qui cependant a duré plus de deux ans! Quelques jours après le concours, il avise monsieur X qu'il recommandera au Ministère de ne pas procéder à sa nomination.

Saisi du problème, le cabinet du ministre de la Justice confirme à monsieur X, le 21 février 1984, que les motifs du refus de procéder à sa nomination sont bien ceux que le directeur général lui avait déjà exposés.

Finalement au cours de l'été 1984, au moment où la pression exercée sur le Ministère par le Protecteur du citoyen se fait plus insistante, le Ministère, dans le cadre général des compressions budgétaires, décrète un gel de tous les postes de l'institution concernée. Bien plus, il procède par la suite à une réorganisation administrative qui fait disparaître le poste de contremaître en cuisine.

3.1.2 La position du Protecteur du citoyen

Il ne peut faire de doute qu'un gel de postes pour raisons budgétaires ou une réorganisation administrative qui aboutit à la disparition d'un poste constitue une raison suffisante pour éviter de donner suite à un concours. Mais, même en supposant, comme il se doit, la bonne foi du Ministère, monsieur X n'en a pas moins été lésé par l'attitude du Ministère.

En effet, de mars 1983 à juin 1984, le Ministère a refusé de procéder à la nomination et les seuls motifs invoqués alors sont ceux qu'avait fait valoir le directeur de l'institution. Or, ces motifs ne pouvaient être retenus: le processus de promotion prévu à la loi et aux règlements de la fonction publique avait été suivi régulièrement et la compétence du candidat avait été reconnue par un jury impartial sous la surveillance de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel. Le Ministère ne pouvait donc se dérober pour le simple motif qu'un gestionnaire s'opposait à la décision du jury.

3.1.3 La conclusion de l'enquête

Le 20 novembre 1984, le Protecteur du citoyen portait le dossier à la connaissance du sous-ministre en titre du ministère de la Justice tout en lui signalant que la déclaration d'aptitudes de monsieur X allait sous peu être périmée.

Ce n'est que le 7 mars 1985 que le sous-ministre répondait au Protecteur du citoyen pour se dire solidaire de la décision déjà prise par ses subalternes, décision qu'il prétendait inspirée par le souci d'une saine gestion.

Toujours convaincu de la lésion que le ministère de la Justice faisait subir à monsieur X, le Protecteur du citoyen, dans une lettre du 9 avril 1985, en avisa le Ministre et lui demanda comment il entendait réparer le préjudice. D'une part, la liste d'éligibilité était maintenant devenue caduque et, d'autre part, la réorganisation administrative, qui avait supprimé le poste de contremaître en cuisine, était chose faite.

Le 22 mai 1985, le Ministre accusait réception de la lettre du 9 avril et s'engageait à communiquer à nouveau «sous peu». Sans réponse le 25 juillet, le Protecteur du citoyen écrivit à nouveau au Ministre en exigeant cette fois une prise de position.

Au début de l'automne, on s'affaire au ministère de la Justice à régler le problème. Un nouveau directeur à l'institution concernée a réclamé le rétablissement du poste. Mais on ne peut procéder à la nomination de monsieur X puisque la liste d'éligibilité le qualifiant est maintenant périmée.

La seule solution à cette impasse: ouvrir un nouveau concours. C'est la suggestion que fit le Protecteur du citoyen et que le ministère de la Justice a finalement acceptée. Un nouveau concours sera annoncé au cours de l'hiver 1986 où, il faut l'espérer, monsieur X pourra se qualifier à nouveau. Sinon, il faudra que le Ministère s'ingénie à réparer le préjudice causé à monsieur X par le refus injustifié de procéder à sa nomination à la suite d'un premier concours tenu en bonne et due forme. Préjudice dont le Ministère est doublement responsable pour avoir en plus laissé périmer la déclaration d'aptitudes de monsieur X.

3.2 Une trop grande tolérance et un manque de fermeté

3.2.1 Le problème

Le ministère de l'Environnement refuse de recourir aux mesures énergiques prévues dans sa loi pour faire cesser la pollution par le bruit dont sont victimes les citoyens habitant à proximité d'une usine de transformation de bois. Il prétend que, compte tenu des investissements requis pour solutionner ce problème et du site de l'usine dans un secteur lui-même très bruyant, on doit d'abord épuiser toutes les possibilités de régler le dossier à l'amiable avant d'intenter des poursuites judiciaires.

3.2.2 La position du Protecteur du citoyen

Il est évident que l'ont doit chercher à s'entendre avant de se retrouver devant les tribunaux. Mais, il y a des limites à la tolérance. Se contenter pendant huit ans de promesses et de manifestations de bonnes intentions, accorder des délais additionnels, recourir à des mises en demeure qui restent lettre morte, menacer de poursuivre pour ensuite faire marche arrière et s'engager dans des négociations, c'est là faire preuve de trop de patience. C'est pourtant ce qui s'est produit. En effet, le ministère de l'Environnement est intervenu à plusieurs reprises et de diverses façons pour que la compagnie cesse de polluer l'atmosphère. Il a émis une ordonnance, le 1er février 1985, lui accordant deux mois pour limiter l'émission de bruit. Devant l'inaction de la compagnie, le Ministère l'a ensuite menacée d'intenter des poursuites judiciaires. Cette démarche lui valut une manifestation de bonnes intentions et au lieu de poursuites, le Ministère offrit sa collaboration pour aider à trouver une solution définitive.

La solution ne venant toujours pas, on menaça à nouveau la compagnie de porter la cause devant le tribunal. Cette nouvelle tentative se solda par une deuxième manifestation de bonne volonté. Les poursuites n'ont jamais été intentées et à la fin de novembre 1985, le problème subsistait toujours.

3.2.3 La conclusion de l'enquête

Le Protecteur du citoyen, donnant suite à la plainte formulée par un citoyen, le 28 janvier 1985, invitait le sous-ministre de l'Environnement à faire montre de plus de fermeté et à voir à régler le problème dans les plus brefs délais.

À la suite de l'intervention du sous-ministre, la compagnie soumit une proposition le 9 janvier 1986, proposition qui fut approuvée par les experts du Ministère le 28 février suivant. Les travaux, dont le coût de réalisation s'élevait à environ 225 000 $, devaient être complétés dans un délai de six mois.

Le Protecteur du citoyen insista auprès du Ministère pour que ce dernier agisse avec une très grande fermeté et veille à ce que l'échéancier des nouveaux travaux soit scrupuleusement respecté.

3.3 Un problème de pollution qui remonte à plus de 20 ans

3.3.1 Les demandes d'enquête

Le 28 août 1985, le greffier de la ville de Charny adresse au Protecteur du citoyen copie d'une résolution demandant son intervention pour que le ministère de l'Environnement du Québec exerce les pouvoirs qu'il détient en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et qu'il prenne toutes les actions nécessaires pour qu'une usine située à Charny cesse définitivement de contaminer l'air et l'eau. Cette requête est appuyée dans les semaines qui suivent par quatre municipalités avoisinantes.

Chacune de ces résolutions met en évidence les deux problèmes suivants: la pollution de l'eau à la suite d'un incident qui s'est produit le 9 août 1985, et la pollution de l'air qui remonte à plus de 20 ans et qui a connu une période critique au cours de l'été 1985.

3.3.2 Première demande: la pollution de l'eau

• Le problème

Le 9 août 1985, les fonctionnaires du ministère de l'Environnement sont avisés qu'on a procédé à un déversement massif de matières grasses dans la rivière Chaudière polluant ainsi les eaux et les berges de cette rivière. Le même jour les fonctionnaires du Ministère se rendent sur les lieux et constatent les dégâts. Ils arrivent à la conclusion que la source principale de contamination ne peut être cherchée ailleurs qu'à la compagnie Alex Couture inc. dont les eaux de procédés de l'usine d'équarrissage se déversent dans le réseau sanitaire de la ville de Charny. Ils avisent immédiatement par téléphone les autorités de la ville de Charny et la firme Alex Couture les enjoignant de cesser immédiatement le déversement de ces matières grasses dans la rivière Chaudière et de prendre toutes les mesures nécessaires pour nettoyer les dommages causés à cette rivière. Ils font également parvenir aux deux parties une mise en demeure précisant que le nettoyage doit être terminé le 16 août 1985 compte tenu de l'urgence de la situation.

La ville de Charny n'a tenu aucun compte de la mise en demeure. Quant à la compagnie Alex Couture, elle retarda le début des travaux de nettoyage jusqu'au 12 août à midi. Ce délai eut pour conséquence que, par le jeu des marées dans la rivière Chaudière, une bonne partie des matières grasses ont été acheminées vers le fleuve Saint-Laurent.

Par ailleurs, les mesures efficaces préconisées par les fonctionnaires pour contenir les matières grasses et empêcher qu'elles ne se propagent, soit l'installation d'estacades à divers endroits, ne furent aucunement retenues ni par la ville de Charny ni par la firme Alex Couture.

Le 14 août, conscient de la gravité des dégâts écologiques qui pouvaient résulter du peu d'empressement que mettaient les principaux responsables à effectuer le nettoyage requis, le Service industriel du ministère de l'Environnement recommandait, en s'appuyant sur l'article 115.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement, que le Ministère procédât lui-même au nettoyage des berges en en faisant payer le coût par les «pollueurs». Cette recommandation ne fut pas suivie.

Enfin, le 28 août, les inspecteurs du Ministère constataient que les travaux de nettoyage n'avaient pas été effectués à la satisfaction du Ministère et se proposaient d'en aviser tant la ville de Charny que la compagnie Alex Couture.

• La position du Protecteur du citoyen

De l'avis du Protecteur du citoyen, les responsabilités dans ce dossier étaient partagées entre les trois parties impliquées.

On avait porté atteinte au droit des citoyens de Charny et des villes avoisinantes de jouir de la qualité de vie que la Loi sur la qualité de l'environnement veut leur assurer. Tant la ville de Charny que la compagnie Alex Couture devaient être tenues responsables de cette situation parce que ni l'une ni l'autre n'avaient pris les mesures qui s'imposaient pour réparer le dommage causé à l'environnement.

Pour sa part, le ministère de l'Environnement avait manqué à ses obligations à l'égard de la population en ne procédant pas lui-même au nettoyage. De plus, il avait manqué de fermeté en tolérant que ses avertissements et ses mises en demeure soient impunément méprisés.

3.3.3 Deuxième demande: la pollution de l'air

• Le problème

Ces mêmes citoyens ont à subir depuis plus de 20 ans, selon des intensités variables, les odeurs nauséabondes qui se dégagent de l'usine d'équarrissage de la firme Alex Couture et se répandent soit directement dans l'atmosphère ou soit indirectement par l'intermédiaire du réseau d'égout municipal. En plus d'hypothéquer sérieusement la qualité de vie des citoyens de ces villes, cette situation affecte également l'économie de la région: les propriétés perdent de leur valeur et des secteurs, en particulier de la ville de Charny, ne peuvent pas être développés comme ils le devraient.

Plusieurs démarches ont été entreprises au cours des ans tant par des citoyens que par les fonctionnaires de l'État pour tenter de faire cesser cette pollution. Depuis le mois de juin 1982, le ministère de l'Environnement, très souvent sous l'effet de la pression populaire d'ailleurs, est intervenu auprès de la compagnie Alex Couture soit pour discuter des moyens à prendre pour régler ce problème, soit pour l'aviser d'inaction, soit même pour intenter contre elle des poursuites pénales.

En septembre 1984, la compagnie Alex Couture inc. procéda à l'installation d'un biofiltre qui devait résoudre définitivement ce problème. Peu après, la compagnie fit l'acquisition d'un système de prétraitement des eaux usées émises par son usine et déversées dans le réseau d'égout de la ville de Charny. Sans les supprimer complètement, ces mesures ont aidé à réduire de façon importante les odeurs nauséabondes.

Pourtant, au cours de l'été 1985, l'émission et la propagation de ces odeurs connurent une recrudescence telle que de nombreuses plaintes émanant des citoyens de Charny et des villes avoisinantes furent adressées tant à la ville de Charny qu'au Ministère.

Après une enquête menée au début du mois d'août, le Ministère exigea de la compagnie qu'elle cessât immédiatement l'émission des odeurs susceptibles de porter atteinte au bien-être et au confort des citoyens et demanda qu'on lui fît part des mesures correctives qu'on entendait mettre en oeuvre pour remédier à la situation. Malgré tout, l'émission de ces mêmes odeurs continua et plusieurs citoyens continuèrent de s'en plaindre. Ce n'est qu'à la fin du mois de septembre que la compagnie se décida à poser certains gestes de nature à corriger la situation malsaine: on ajouta à la partie sud du biofiltre quelques centimètres de tourbe.

Le 21 octobre 1985, le problème n'étant toujours pas réglé, le Ministère exigea que, pour le 1er décembre 1985, la compagnie fît la démonstration que le biofiltre était utilisé selon les conditions prévues dans la documentation technique et conformément au certificat d'autorisation accordé préalablement par le Ministère.

À la fin du mois d'octobre 1985, le dossier fut remis aux autorités du Ministère en vue d'une poursuite pénale contre la compagnie Alex Couture inc. Poursuite qui ne s'est d'ailleurs pas concrétisée.

- **La position du Protecteur du citoyen**

L'étude de ce dossier a permis de conclure que dans le cas de la pollution de l'air, les citoyens avaient aussi été lésés dans leur droit de pouvoir compter sur l'intervention énergique du ministère de l'Environnement.

La compagnie Alex Couture devait être tenue responsable des multiples infractions à la Loi sur la qualité de l'environnement. Elle n'a pas pris avec diligence les mesures qui s'imposaient. Elle ne s'est pas désintéressée du problème mais il est évident qu'elle ne lui a pas attaché toute l'importance qu'il revêtait en réalité puisque, après 20 ans, il subsiste toujours.

Le ministère de l'Environnement, de son côté, a multiplié les interventions depuis 1982, mais il n'a pas réussi à faire cesser la pollution. Compte tenu des inconvénients majeurs subis par les citoyens, le Ministère aurait dû, en particulier, suivre de près le fonctionnement du biofiltre, ce qui lui aurait permis de réaliser la dégradation progressive de la tourbe et d'exiger son remplacement avant qu'il ne soit trop tard.

Au moment où le problème s'est posé avec plus d'acuité, le Ministère aurait pu exiger la réduction de la production, voire même si nécessaire la fermeture temporaire de l'usine, en ayant recours à une injonction comme la loi le lui permet.

Non seulement le Ministère a-t-il négligé d'adopter une mesure aussi énergique, mais alors que depuis le 21 août il avait identifié la source du problème, ce n'est que le 21 octobre qu'il exigea qu'il lui soit démontré que le biofiltre était utilisé selon les normes de fonctionnement de semblable appareil.

En se montrant plus diligent et plus énergique, le Ministère aurait pu éviter les incidents qui ont provoqué la recrudescence des odeurs nauséabondes. Le Ministère ne devrait pas, en effet, se contenter d'intervenir uniquement à la suite des plaintes des citoyens. Chargé par l'État de veiller à la qualité de l'environnement, il aurait dû suivre de très près ce dossier, élaborer une procédure de contrôle efficace de manière à prévenir les incidents survenus au cours de l'été 1985, s'impliquer dans la recherche de correctifs définitifs et, en cas d'infraction, prendre les mesures énergiques que la loi met à sa disposition pour la protection de la qualité de vie des citoyens, y compris les poursuites pénales.

3.3.4 La conclusion de l'enquête

Le rapport d'enquête du Protecteur du citoyen ne pouvait que distribuer les blâmes et inciter le Ministère à se montrer à l'avenir plus diligent et plus ferme pour éviter que ne se reproduisent des incidents comme ceux qu'on a dû déplorer à l'été 1985. Ce rapport fut soumis au ministre de l'Environnement le 29 novembre 1985. La tenue d'élections générales au Québec n'a pas permis au Ministre d'alors de réagir. C'est son successeur, qui, dans une lettre du 20 février 1986, s'engageait à traiter ce problème «en toute priorité».

Effectivement une série de mesures ont été prises pour que cesse une fois pour toutes la pollution dont sont victimes depuis plusieurs années les citoyens de la ville Charny et des villes avoisinantes. Il semble que la pollution ne pourra jamais être réduite à néant, mais le ministre de l'Environnement s'est engagé à suivre de près ce dossier et s'est donné comme objectif de réduire au minimum l'émanation des odeurs nauséabondes de façon à ce que les citoyens n'en soient pas affectés.

3.4 Le préjudice causé par l'effet rétroactif d'une loi

3.4.1 Le problème

Un professionnel quitte sa pratique privée à l'âge de 57 ans pour devenir membre de la Commission municipale du Québec. Il est nommé pour un mandat de dix ans à compter du 1er octobre 1973. De ce fait, en vertu des articles 45 et 47 de la Loi des pensions, il pourra bénéficier de dix années additionnelles de service au moment du calcul de sa pension de retraite.

Mais le 22 décembre 1973 était sanctionnée la Loi sur le régime de retraite des employés du Gouvernement et des organismes publics. Or cette loi, d'une part, assujettissait à ses prescriptions tous les employés nommés après le 30 juin 1973 et, d'autre part, ne retenait pas la disposition des articles 45 et 47 de la Loi sur les pensions.

Notre professionnel, par l'effet rétroactif de la loi, se trouvait donc à perdre le privilège de dix années additionnelles de service pour fins de calcul de sa pension.

3.4.2 La position du Protecteur du citoyen

L'enquête a révélé que ce professionnel n'aurait pas abandonné sa pratique à l'âge de 57 ans, n'eut été la possibilité d'ajouter, au moment de sa retraite, dix années à celles qu'il aurait alors effectivement accomplies.

Inversement, la perte de cet avantage venait modifier considérablement les conditions de travail convenues au moment où il a accepté le poste qu'on lui offrait.

Par ailleurs, l'assurance de cet avantage lui avait été donnée sans équivoque par le sous-ministre des Affaires municipales la veille de sa nomination. Bien plus, appelé à se prononcer formellement sur cette question, le Bureau du procureur général, par une lettre du 6 mai 1974, confirmait «que l'on pourra ajouter dix ans au nombre d'années de service de monsieur X pour fins de calcul...»

Le Protecteur du citoyen était donc d'avis que son requérant avait été lésé par l'effet rétroactif de la loi qui modifiait unilatéralement les conditions de travail convenues. Le Gouvernement se devait donc, au nom de l'équité, de réparer le préjudice subi. C'est la recommandation que lui fit le Protecteur du citoyen.

3.4.3 La conclusion de l'enquête

Après des démarches de près de deux ans, le Gouvernement acceptait la position du Protecteur du citoyen et adoptait un décret qui offrait une compensation monétaire équivalente aux années de pension perdues. Le décret spécifiait que le Gouvernement, faisant abstraction de la question de responsabilité, désirait, en équité, réparer le tort subi par ce citoyen.

3.5 Une interprétation controversée de la loi à propos de la rente de conjoint survivant

3.5.1 Le problème

Au décès de son époux, cotisant admissible au Régime de rentes du Québec, madame X a des enfants à sa charge. De ce fait, bien qu'elle soit âgée de moins de 35 ans, elle a droit à la rente de conjoint survivant prévue au régime. Par la suite, elle se remarie et, en conséquence, selon les dispositions du régime alors applicables, elle perd le bénéfice de cette rente.

Le 1er janvier 1984 entre en vigueur une modification du régime dont l'effet est de permettre que la rente de conjoint survivant, dont le versement a été interrompu en raison d'un remariage survenu avant cette date, redevienne payable sur demande. Madame X demande donc à la Régie des rentes du Québec la reprise des versements de sa rente.

La Régie rejette cette demande au motif que l'adoption des enfants de madame X, par son nouvel époux, a eu pour effet de rompre le lien de filiation entre ces enfants et le cotisant défunt et que, par conséquent, madame X a cessé d'avoir des enfants à sa charge au sens du régime.

3.5.2 La position du Protecteur du citoyen

Après examen des textes législatifs pertinents, le Protecteur du citoyen en arriva à une conclusion opposée.

Lors de sa première demande, madame X, alors âgée de moins de 35 ans, avait eu droit à la rente de conjoint survivant parce que, au décès de son époux, elle avait à sa charge des enfants du cotisant. La Régie

avait alors appliqué notamment l'article 88 du régime, selon lequel le conjoint survivant d'un cotisant est réputé avoir un enfant à sa charge:

> «a) S'il subvient entièrement ou dans une large mesure aux besoins d'un enfant qui, *lors du décès du cotisant*, était à la charge de ce dernier;
>
> b) s'il réside avec un enfant qui, *lors du décès du cotisant*, était à la charge de ce dernier.»

Pour pouvoir réduire à néant la rente de conjoint survivant versée à madame X, la Régie devait démontrer que Madame avait cessé d'avoir des enfants à sa charge (art. 132). Or, selon les termes mêmes de l'article 88 énoncé plus haut, madame X n'avait jamais cessé de subvenir aux besoins d'enfants qui, même s'il n'existait plus de lien de filiation entre eux et le cotisant en raison de leur adoption par le nouvel époux, étaient des enfants qui, «lors du décès du cotisant», étaient bel et bien les enfants du cotisant et à la charge de ce dernier.

Par conséquent, il apparaissait évident au Protecteur du citoyen que, selon les règles d'interprétation du régime et aux fins de son admissibilité à la rente de conjoint survivant, madame X n'avait jamais cessé d'avoir des enfants à sa charge. Le Protecteur du citoyen en conclut donc que la Régie avait eu tort de refuser à madame X la reprise de ses versements de rente.

3.5.3 La conclusion de l'enquête

Sans accepter le raisonnement du Protecteur du citoyen, la Régie des rentes du Québec reconnut que sa propre interprétation des textes produisait l'effet paradoxal de devoir considérer qu'un enfant d'un cotisant décédé doit toujours demeurer à la charge de ce dernier pour que son conjoint survivant puisse avoir droit à la rente.

Consciente en outre de l'impact considérable d'une telle interprétation sur la rente de plusieurs conjoints survivants, dans un contexte où le Parlement venait précisément de modifier le régime de rentes en vue d'améliorer la situation des conjoints survivants, la Régie recommanda au Conseil exécutif la présentation d'une modification de la Loi sur le régime de rentes du Québec afin de corriger la situation.

L'entrée en vigueur, le 4 avril 1985, du chapitre 4 des Lois de 1985 permit la reprise des versements de rentes de conjoint survivant interrompus ou dont le montant avait été réduit en raison de l'adoption de l'enfant d'un cotisant décédé et ce, rétroactivement au 1er janvier 1984, comme l'avait suggéré le Protecteur du citoyen en se référant à la date à laquelle le remariage d'un bénéficiaire avait cessé d'être une cause d'interruption des versements de rente.

La Régie des rentes du Québec a procédé à la révision complète de son fichier de bénéficiaires et a ainsi identifié 241 dossiers dans lesquels les rentes de conjoint survivant avaient été soit interrompues soit réduites en raison de l'adoption d'un enfant du cotisant décédé. Elle s'est alors engagée auprès du Protecteur du citoyen à mettre tout en oeuvre pour retracer les bénéficiaires concernés et corriger leurs dossiers.

3.6 Le non-respect d'un contrat de travail

3.6.1 Le problème

Le Secrétariat du Conseil du trésor, par l'effet rétroactif qu'il donna à un règlement, modifia unilatéralement les conditions de travail consenties, le 22 juin 1983, à des étudiants stagiaires. Ceux-ci qui, selon l'entente, devaient travailler 32,5 heures par semaine à un certain taux horaire ont été contraints de travailler 35 heures par semaine à un taux horaire réduit de 7,69 %.

Le raisonnement du Secrétariat était le suivant: les stagiaires sont encadrés par des employés professionnels réguliers dont la semaine de travail a été portée à 35 heures le 2 avril 1983. Pour soumettre les stagiaires au même régime quant aux heures de travail, il a fallu réduire d'autant, soit 7,69 %, le taux horaire de la rémunération convenue. Selon le Secrétariat, ces stagiaires n'ont pas été lésés puisqu'ils ont, en bout de piste, reçu exactement le revenu anticipé même s'ils ont dû pour cela fournir une prestation de 35 heures au lieu de 32,5 heures.

3.6.2 La position du Protecteur du citoyen

Il y a lésion, car le contrat de travail n'a pas été respecté. De plus, l'adoption d'un règlement par le Conseil du trésor, le 16 août 1983, n'offrait pas au Gouvernement une base juridique suffisante pour modifier le salaire horaire des stagiaires. Il eut fallu pour cela procéder par voie législative puisqu'un règlement ne peut avoir d'effet rétroactif à moins d'une provision expresse à cet effet dans la loi en vertu de laquelle il est adopté. Or l'article 66 de la Loi sur la fonction publique, alors en vigueur et sur lequel s'était appuyée la ministre de la Fonction publique pour édicter le règlement contesté, ne contient aucune habilitation d'une telle nature.

3.6.3 La conclusion de l'enquête

Le Secrétariat du Conseil du trésor après avoir, dans un premier temps, refusé la recommandation du Protecteur du citoyen, se ravisa et accepta d'y donner suite. Les stagiaires reçurent les sommes qui leur étaient dues en vertu des conditions de travail prévues au contrat original. Le Secrétariat du Conseil du trésor

s'engagea de plus à régler de la même façon toute plainte qu'il pourrait recevoir d'employés occasionnels dont le salaire aurait été réduit en vertu du même règlement.

3.7 Une attitude trop rigide et déraisonnable

3.7.1 Le problème

Le Secrétariat à l'adoption refuse son concours pourtant nécessaire à l'adoption légale d'enfants en provenance de pays étrangers. Il fonde son refus sur le fait que les parents adoptifs n'ont pas procédé conformément à la loi pour l'adoption de fait, c'est-à-dire qu'ils ont agi sans l'intermédiaire du Secrétariat ou d'un organisme reconnu.

3.7.2 La position du Protecteur du citoyen

L'attitude du Secrétariat est trop rigide; elle est déraisonnable. Il est vrai que, en l'occurrence, les parents adoptifs avaient négligé de se conformer à la loi. Mais, ils s'étaient mérité une évaluation positive du Centre des services sociaux; ils avaient obtenu du Bureau d'adoption du ministère des Affaires sociales de l'époque une lettre autorisant l'entrée au pays des deux enfants guatémaltèques qu'ils désiraient adopter; ceux-ci se sont présentés au Québec munis des certificats d'abandon et de consentement à l'adoption signés par les parents biologiques ainsi que d'un document du gouvernement du Guatemala leur donnant le feu vert de quitter le pays. Le dossier était donc à toutes fins utiles complété.

Restait une dernière démarche, celle de l'adoption légale, car il ne pouvait être question de retourner ces enfants dans leur pays d'origine ni de les garder au Québec sans qu'ils puissent y jouir des droits que confère la citoyenneté canadienne.

Devant la ferme attitude de la présidente du Secrétariat à l'adoption qui refusa sa recommandation, le Protecteur du citoyen s'adressa au ministre de la Santé et des Services sociaux pour qu'il usât de son influence auprès des autorités du Secrétariat à l'adoption.

3.7.3 La conclusion de l'enquête

Le ministre de la Santé et des Services sociaux se rendit aux arguments du Protecteur du citoyen et consentit à intervenir auprès du Secrétariat à l'adoption qui finit par accepter de prêter son concours pour que l'adoption ait lieu.

3.8 Une décision raisonnable du Ministère

3.8.1 Le problème

Un candidat participe à un concours de recrutement pour un poste au ministère du Commerce extérieur et par décision du jury est déclaré apte à occuper ce poste. D'après la loi et les règlements régissant le recrutement dans la fonction publique, les candidats doivent être présentés et nommés en respectant l'ordre au mérite. L'Office des ressources humaines présente alors, à son rang, le candidat au ministère du Commerce extérieur. Le Ministère refuse de procéder à sa nomination parce qu'il met en doute son honnêteté. Un autre candidat lui est donc préféré. Le candidat éconduit s'en plaint au Protecteur du citoyen.

3.8.2 L'enquête

L'enquête a révélé que ce candidat avait agi en tant que commissionnaire et consultant à l'exportation depuis mai 1980. À ce titre, il avait bénéficié à quatre reprises entre 1980 et 1983 de subventions accordées par le ministère du Commerce extérieur.

Les motifs invoqués par le Ministère pour ne pas procéder à la nomination du requérant ne remettaient nullement en question la compétence du candidat ni même l'avis qu'avait émis le jury sur ses qualifications au moment du concours de recrutement. Le refus du Ministère se basait plutôt sur les doutes très sérieux qu'il avait quant à l'éthique professionnelle du requérant.

En effet, alors qu'il était subventionné par le Ministère, le requérant aurait présenté une demande de paiement de 1 349,50 $ en remboursement d'un billet d'avion de 570,50 $. Ce fait était appuyé par une preuve documentaire et par une déclaration verbale du candidat faite devant deux témoins. Le requérant persistait à considérer ce geste comme anodin et sans rapport avec les qualifications nécessaires à l'exercice de l'emploi qu'il sollicitait. Or, les candidats choisis étaient précisément appelés à administrer un programme de subventions et le Ministère estimait nécessaire à l'exercice de ces fonctions une très grande rigueur dans la gestion des fonds publics.

3.8.3 La position du Protecteur du citoyen

Il est indiscutable que selon la Loi sur la fonction publique, un candidat déclaré apte à occuper un poste ouvert dans un ministère a le droit en principe d'y être nommé selon son rang, si le sous-ministre décide de combler ce poste. Il était donc légitime pour le requérant d'invoquer un tel droit et c'est pourquoi sa demande d'enquête fut agréée puisque, à première vue, le défaut du Ministère de respecter ce droit pouvait avoir lésé le requérant.

De plus, l'article 18.2 de la Charte des droits et libertés de la personne limite considérablement le pouvoir d'un employeur de refuser d'embaucher une personne qui s'est judiciairement reconnue coupable d'une infraction. À plus forte raison, un employeur ne peut-il refuser d'embaucher une personne pour le seul motif qu'elle admet les faits qui constituent une infraction.

Par ailleurs, le candidat refusé non seulement admettait-il avoir présenté un document qui majorait sensiblement le prix du billet d'avion qu'il avait réellement payé, mais encore cherchait-il constamment à minimiser l'importance de ce geste. Cela, sans doute, est-il imputable à son désir d'obtenir le poste convoité. Mais cela dénote aussi un certain laxisme, pour ne pas dire davantage, dans l'administration de fonds publics, laxisme incompatible avec le poste qu'il s'agissait de combler. Par son attitude, ce candidat a porté une atteinte grave au lien de confiance qui doit nécessairement exister entre un employeur et son employé.

La jurisprudence en droit du travail reconnaît de façon constante qu'une telle atteinte justifie le congédiement d'un travailleur. Elle peut tout autant, sinon plus, motiver le refus d'embaucher un candidat. Aussi, sans préjuger de la décision que prendrait un tribunal saisi des faits de ce dossier, le Protecteur du citoyen a conclu que la décision du Ministère était raisonnable et que, par conséquent, on ne pouvait considérer que le requérant avait été lésé.

Partie IV
Quelques données administratives

4.1 Les ressources budgétaires

A. Crédits votés par l'Assemblée nationale pour les exercices suivants:

1983-1984: 1 275 800 $ + 65 000 $[1]
1984-1985: 1 878 000 $
1985-1986: 1 936 700 $ + 385 700 $[2]

B. État comparatif des dépenses pour les exercices financiers se terminant les 31 mars 1985 et 1986

	Dépenses 1984-1985		Dépenses 1985-1986		
	Budgétées	Réelles	Budget voté	Budget modifié	Dépenses réelles
Traitements, allocations et pensions	1 631 000	1 548 460	1 717 500	1 823 200	1 813 741
Contrat de services professionnels	7 400	10 400	14 000	22 130	24 731
Perfectionnement	5 500	4 060	10 700	4 600	4 474
Frais de voyage et de représentation	63 100	64 770	50 500	47 540	47 449
Frais de communications	65 300	50 030	41 500	32 700	29 223
Achat de livres et abonnements	7 700	8 970	9 000	10 500	10 035
Location et entretien d'équipement	7 000	6 560	8 000	8 900	9 634
Loyer (immeubles)				225 100	225 011
Achat de fournitures	33 500	41 450	29 000	25 430	25 591
Achat d'équipement	56 000	55 900	20 500	85 300	86 487
Divers (Congrès des ombudsmans canadiens)[3]	1 500	1 400	36 000	37 000	36 369
Total	**1 878 000**	**1 792 000**	**1 936 700**	**2 322 400**	**2 312 745**
Excédent budgétaire	—	86 000			9 655
Budget alloué	**1 878 000**	**1 878 000**		**2 322 400**	**2 322 400**

1 Les 65 000 $ proviennent du fonds de suppléance du ministère des Finances pour couvrir le coût de l'augmentation des effectifs autorisés par le Gouvernement en janvier 1984.

2 Les 385 700 $ se composent d'un virement de 229 500 $ pour le paiement direct du loyer, d'un montant de 60 000 $ provenant des crédits permanents et correspondant aux pensions à payer, d'une provision de 9 200 $ pour l'augmentation des salaires en négociation et d'un montant de 87 000 $ provenant du fonds de suppléance pour couvrir l'engagement d'occasionnels ainsi que des frais inhérents à la relocalisation du bureau de Québec.

3 Les inscriptions du congrès de 6 775 $ ont été versées au fonds consolidé de la province.

4.2 Les statistiques opérationnelles

Tableau 1

Répartition des demandes reçues par le Protecteur du citoyen en 1970, 1975, 1980 et au cours des quatre dernières années

Année	Demandes de renseignements		Demandes d'interventions refusées		Demandes d'interventions acceptées		Total
1970	225	7 %	1 492	45 %	1 625	48 %	3 342
1975	751	12 %	2 759	46 %	2 541	42 %	6 051
1980	714	7 %	5 695	59 %	3 308	34 %	9 717
1982	713	8 %	4 640	49 %	4 038	43 %	9 391
1983	1 639	14 %	6 132	53 %	3 791	33 %	11 562
1984	2 134	18 %	5 577	48 %	4 037	34 %	11 748
1985	2 343	15 %	7 633	50 %	5 343	35 %	15 319

Illustration

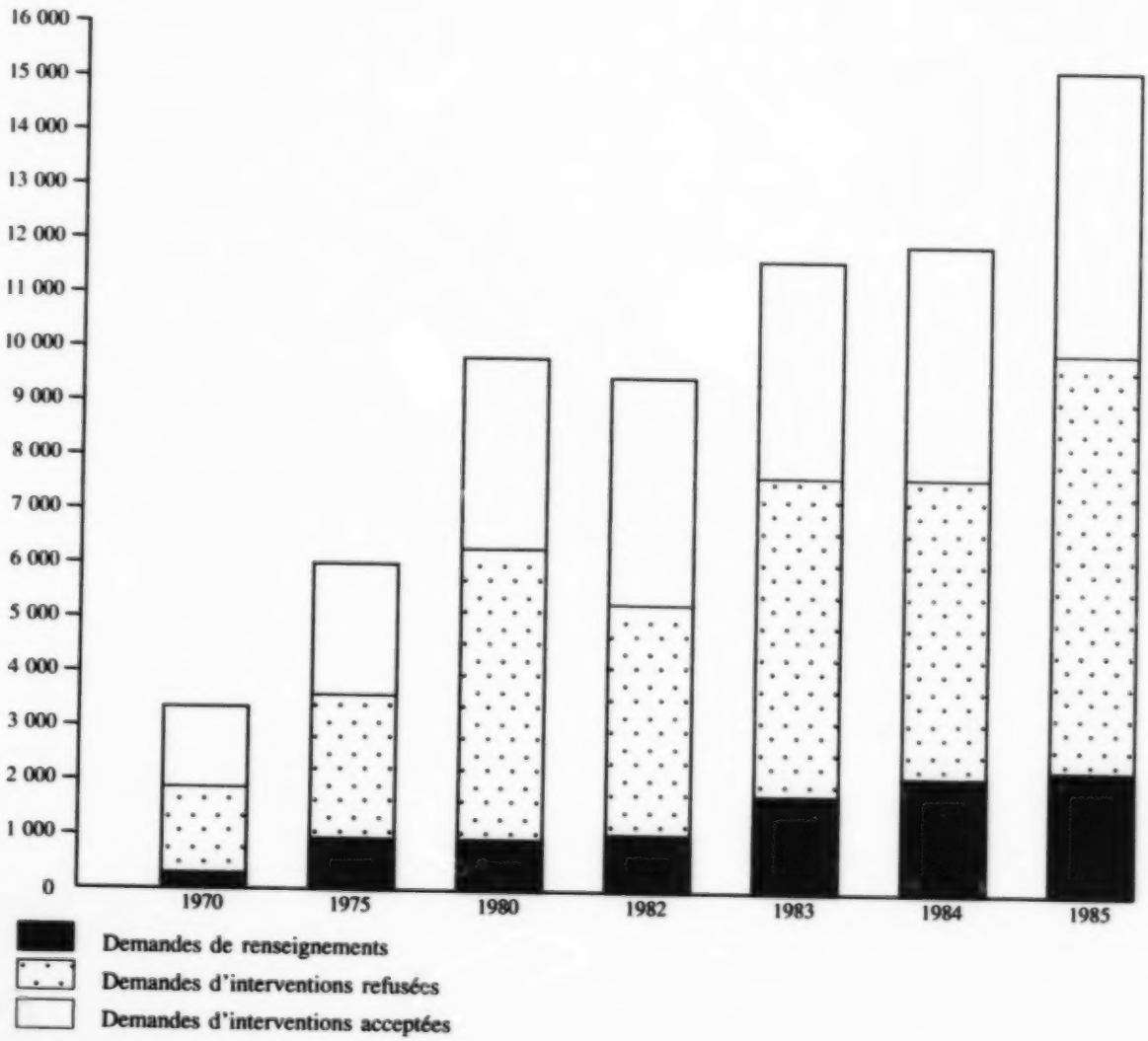


Tableau 2

La clientèle du Protecteur du citoyen en 1984 et 1985

	1984		1985	
A — Personnes impliquées:				
hommes	6 805	58 %	8 677	57 %
femmes	4 823	41 %	6 457	42 %
personnes morales et groupes	120	1 %	185	1 %
Total	**11 748**	**100 %**	**15 319**	**100 %**
B — Langues de communication:				
français	11 188	95 %	14 671	96 %
anglais	553	5 %	633	4 %
autre	7	—	15	—
Total	**11 748**	**100 %**	**15 319**	**100 %**
C — Moyens de communication:				
lettre	938	8 %	(1)	
entrevue	440	4 %		
télépone	10 308	88 %		
aucun (initiative du Protecteur)	62	—		
Total	**11 748**	**100 %**	(1)	
D — Intermédiaires:				
aucun	10 632	90 %	(1)	
parent	680	6 %		
député	18	—		
tiers	418	4 %		
Total	**11 748**	**100 %**	(1)	

E — Provenance régionale

Régions administratives	**Population(2)**		**1984**		**1985**	
01 Est-du-Québec	238 452	4 %	252	2 %	380	2.5 %
02 Saguenay et Lac-Saint-Jean	309 706	5 %	267	2 %	429	3 %
03 Québec	1 059 997	16 %	4 070	35 %	4874	32 %
04 Mauricie et Bois-Francs	451 390	7 %	337	3 %	503	3 %
05 Estrie	242 510	4 %	150	1 %	286	2 %
06 Montréal	3 691 748	56 %	6 191	53 %	8121	53 %
07 Outaouais	280 929	4 %	124	1 %	181	1 %
08 Abitibi -Témiscamingue	156 612	2 %	186	2 %	338	2 %
09 Côte-Nord	111 222	2 %	102	1 %	135	1 %
Nouveau-Québec et Baie James	17 526	—	3	—	3	—
Extérieur	—	—	66	—	69	0.5 %
Total	**6 553 492**	**100 %**	**11 748**	**100 %**	**15319**	**100 %**

1 Ces données statistiques ne sont pas disponibles en 1985 à la suite d'erreurs dans la programmation informatique.

2 Source: Bureau de la statistique du Québec, population estimée au 1er juin 1984.

Tableau 3

Délais de traitement des dossiers soumis au Protecteur du citoyen en 1984 et 1985

	1984		1985	
A — Renseignements fournis:				
la journée même	1 930	90 %	2 063	88 %
en deçà d'une semaine	125	6 %	168	7 %
au-delà de la semaine	79	4 %	115	5 %
Total	**2 134**	**100 %**	**2 346**	**100 %**
B — Demandes d'interventions refusées:				
la journée même	4 723	85 %	6 168	81 %
en deçà d'une semaine	313	6 %	479	7 %
en deçà d'un mois	167	3 %	260	3 %
en deçà de trois mois	123	2 %	250	3 %
au-delà de trois mois	39	—	110	1 %
Demandes retirées	212	4 %	371	5 %
Total	**5 577**	**100 %**	**7 638**	**100 %**
C — Demandes d'interventions acceptées:				
en deçà d'une semaine	338	10 %	430	8 %
en deçà d'un mois	1 111	34 %	1 383	27 %
en deçà de trois mois	1 303	39 %	2 050	40 %
en deçà de six mois	444	13 %	917	18 %
au-delà de six mois	136	4 %	419	7 %
Total	**3 332**	**100 %**	**5 199**	**100 %**
D — Interventions en cours [1]	705		136	
Grand total	**11 748**		**15 319**	

1. au 30 mai 1985 pour 1984
au 30 septembre 1986 pour 1985

Tableau 4

L'action du Protecteur du citoyen compte tenu de la nature de la demande en 1984 et 1985

	1984		1985	
A — Demandes de renseignements ou d'aide:				
Renseignement fourni	1 916	90 %	2 170	93 %
Aucune aide possible	218	10 %	176	7 %
Total	**2 134**	**100 %**	**2 346**	**100 %**
B — Demandes d'interventions refusées ou retirées:				
Information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	5 319	95 %	7 223	95 %
Aucune communication possible	46	1 %	44	—
Aucune action — Demande retirée par le citoyen	212	4 %	371	5 %
Total	**5 577**	**100 %**	**7 638**	**100 %**
C — Demandes d'interventions acceptées:				
Personne non lésée:				
Explication de la situation (loi, règlements)	2 063	62 %	3 340	64 %
Service additionnel rendu	93	3 %	218	4 %
Aucune communication possible	12	—	13	—
Personne lésée sans que l'administration soit responsable:				
Situation corrigée à notre demande	92	3 %	94	2 %
Personne lésée par l'administration gouvernementale:				
Correction obtenue suite à notre intervention	683	21 %	936	18 %
Correction obtenue avant ou durant l'intervention	244	7 %	377	7 %
Correction impossible (explication ou service rendu)	59	2 %	94	2 %
Correction pour l'avenir seulement	41	1 %	122	3 %
Correction obtenue sur recommandation formelle	31	1 %	5	1 %
Correction demandée en attente d'une réponse	10	—	—	
Correction demandée, mais refus de l'administration	4	—	—	—
Total	**3 332**	**100 %**	**5 199**	**100 %**
D — Interventions en cours au moment du rapport	**705**		**136**	
Grand total	**11 748**		**15 319**	

Tableau 5

Répartition selon le secteur des demandes de renseignements formulées au Protecteur du citoyen en 1984 et 1985

Secteur concerné	1984		1985	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	810	38 %	749	32 %
Secteur privé	979	46 %	1 185	51 %
Organismes du Québec non gouvernementaux au sens de la loi (a. 15)	65	3 %	47	2 %
Autres gouvernements au Canada	56	3 %	48	2 %
Réseau scolaire, hospitalier et municipal	36	1 %	34	1 %
Autres	188	9 %	283	12 %
Total des demandes	**2 134**	**100 %**	**2 346**	**100 %**

Tableau 6

Motifs de refus des demandes d'interventions adressées au Protecteur du citoyen en 1984 et 1985

Motifs de refus	1984		1985	
A — Hors compétence:		**(86 %)**		**(82 %)**
Matière d'ordre privée	2 659	47 %	3 266	43 %
Organismes non gouvernementaux au sens de la loi (a. 15)	319	6 %	468	6 %
Organismes municipaux	431	8 %	587	8 %
Organismes hospitaliers	272	5 %	354	5 %
Organismes scolaires	115	2 %	164	2 %
Organismes fédéraux et des autres provinces	466	8 %	632	8 %
Titulaire dans l'exercice d'une fonction politique ou judiciaire	275	6 %	410	5 %
Autres	215	4 %	402	5 %
B — Intervention jugée non nécessaire:		**(14 %)**		**(18 %)**
Demande prématurée	362	6 %	590	8 %
Demande retirée	242	4 %	386	5 %
Autres	221	4 %	379	5 %
Total	**5 577**	**100 %**	**7 638**	**100 %**

Tableau 7

Principales causes de lésions identifiées lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1984 et 1985

Causes de lésions	Répartition			
	1984		1985	
Délai déraisonnable	353	33 %	565	37 %
Erreur de fait ou de droit	180	17 %	303	20 %
Simple négligence ou maladresse	172	16 %	247	16 %
Acte non conforme à la loi ou aux règlements	97	9 %	99	6 %
Décision entachée d'un vice de procédure (quasi-judiciaire)	16	1 %	2	—
Problème de système	81	8 %	129	9 %
Acte non conforme aux directives ou au processus établis	62	6 %	69	5 %
Acte injuste, déraisonnable ou discriminatoire	50	5 %	47	3 %
Abus de pouvoir	34	3 %	29	2 %
Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité	15	1 %	21	1 %
Autres	12	1 %	21	1 %
Total	**1 072**	**100 %**	**1 534**	**100 %**

Tableau 8

Ministères et organismes mis en cause lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1985

Ministères ou organismes	Demandes d'intervention			
	sans lésion	avec lésion	à l'étude	Total
Ministères:				
Affaires culturelles	3	1	—	4
Affaires municipales	2	1	—	3
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	20	3	2	25
Assemblée nationale	2	2	—	4
Commerce extérieur	1	—	—	1
Communautés culturelles et Immigration	9	1	—	10
Communications	3	1	—	4
Conseil du trésor	2	3	—	5
Conseil exécutif	2	—	—	2
Éducation	25	9	1	35
Énergie et Ressources	23	9	2	34
Enseignement supérieur, science et technologie	189	92	—	281
Environnement	14	12	1	27
Finances	3	1	—	4
Habitation	6	2	—	8
Industrie et Commerce	5	—	1	6
Justice	363	120	3	486
Loisir, Chasse et Pêche	18	9	—	27
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	854	235	72	1 161
Relations internationales	3	—	—	3
Revenu	294	138	1	433
Santé et services sociaux	3	7	—	10
Tourisme	—	2	—	2
Transports	69	13	3	85
Travail	9	—	—	9
Bureaux:				
Protection civile	10	—	—	10
Révision de l'évaluation foncière	2	2	—	4
Commissions:				
Accès à l'information	1	—	—	1
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	46	7	—	53
Affaires sociales	45	61	—	106
Fonction publique	1	—	—	1
Municipale du Québec	3	—	—	3
Normes du travail	49	8	—	57
Police	8	2	—	10
Protection du territoire agricole	7	4	—	11
Québécoise des libérations conditionnelles	4	1	—	5
Santé et sécurité du travail	650	377	23	1 050
Transports	7	1	—	8
Valeurs mobilières	—	1	1	2
Comité:				
Protection de la jeunesse	1	—	—	1
Conseil:				
Magistrature	1	—	2	3

Tableau 8 (suite)

Ministères et organismes mis en cause lors des interventions du Protecteur du citoyen en 1985

Ministères ou organismes	Demandes d'intervention			
	sans lésion	avec lésion	à l'étude	Total
Institutions:				
Curateur public	31	22	7	60
Directeur général des élections	—	2	4	6
Inspecteur général des institutions financières	3	1	1	5
Offices:				
Crédit agricole	9	2	1	12
Langue française	3	—	—	3
Personnes handicapées	4	3	—	7
Planification et de développement	1	—	—	1
Professions	1	1	—	2
Protection du consommateur	8	1	—	9
Ressources humaines	48	2	—	50
Service de garde à l'enfance	5	—	—	5
Régies:				
Assurances agricoles	—	—	2	2
Assurance automobile	454	274	5	733
Assurance-maladie	34	6	1	41
Entreprises de construction	5	2	—	7
Logement	26	17	1	44
Loteries et courses	1	—	—	1
Permis d'alcool	3	—	—	3
Rentes du Québec	151	62	1	214
Sécurité dans les sports	—	1	—	1
Services publics	2	—	—	2
Service:				
Achats du gouvernement	2	—	—	2
Société:				
Habitation du Québec	116	12	1	129
Grand total	**3 665**	**1 534**	**136**	**5 335**

Tableau 9

Résultat des interventions du Protecteur du citoyen en 1985 pour les cas de lésions

Ministères ou organismes	Résultat			
	Correction impossible	Correction obtenue		Total
		durant l'intervention	suite à l'intervention	
Ministères:				
Affaires culturelles	—	—	1	1
Affaires municipales	—	—	1	1
Agriculture, Pêcheries et Alimentations	—	2	1	3
Assemblée nationale	—	—	2	2
Communautés culturelles et Immigration	—	1	—	1
Communications	—	—	1	1
Conseil du trésor	—	—	3	3
Éducation	—	—	9	9
Énergie et Ressources	1	2	6	9
Enseignement supérieur, science et technologie	21	28	43	92
Environnement	—	6	6	12
Finances	—	—	1	1
Habitation	—	1	1	2
Justice	44	19	57	120
Loisir, Chasse et Pêche	—	1	8	9
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	29	44	162	235
Revenu	1	62	75	138
Santé et services sociaux	3	2	2	7
Tourisme	—	1	1	2
Transports	1	1	11	13
Bureaux:				
Révision de l'évaluation foncière	1	—	1	2
Commissions:				
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	—	1	6	7
Affaires sociales	45	7	9	61
Normes du travail	1	—	7	8
Police	1	1	—	2
Protection du territoire agricole	4	—	—	4
Québécoise des libérations conditionnelles	—	—	1	1
Santé et sécurité du travail	33	69	275	377
Transports	1	—	—	1
Valeurs mobilières	—	—	1	1

Tableau 9 (suite)

Résultat des interventions du Protecteur du citoyen en 1985 pour les cas de lésions

Ministères ou organismes	Résultat			
	Correction impossible	Correction obtenue		Total
		durant l'intervention	suite à l'intervention	
Institutions:				
Curateur public	6	7	9	22
Directeur général des élections	—	—	2	2
Inspecteur général des institutions financières	—	—	1	1
Offices:				
Crédit agricole	—	1	1	2
Personnes handicapées	—	2	1	3
Professions	—	—	1	1
Protection du consommateur	—	1	—	1
Ressources humaines	—	—	2	2
Régies:				
Assurance automobile	13	83	178	274
Assurance-maladie	—	1	5	6
Entreprises de construction	—	1	1	2
Logement	3	2	12	17
Marchés agricoles	1	—	—	1
Rentes du Québec	6	27	29	62
Sécurité dans les sports	—	—	1	1
Société:				
Habitation du Québec	1	4	7	12
Grand total	**216**	**377**	**941**	**1 534**